



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade
Institucional para a Gestão Regulatória – Pro-Reg

**Análise dos contratos de gestão celebrados com as agências
reguladoras quanto à regularidade, efetividade e contribuição para
a gestão regulatória e fiscalizatória**

(Período de 2003 a 2012)

RELATÓRIO FINAL

Contrato nº 06/2012 – Análise dos contratos de gestão das Agências
Reguladoras no período 2003/2012.

Consultor: **ILVO DEBUS**

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	8
1. Regulação e Burocracia	11
2. Regulação no Brasil.....	12
3. Mecanismos e Formas de Regulação	15
4. Contratos de Gestão e Contratos de Desempenho	17
5. Projetos de Mudanças no Sistema Regulatório Brasileiro.....	19
6. Objetivos.....	23
1. METODOLOGIA E PREMISSAS	24
2.1 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa	26
2.1.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura	26
2.1.2 Contratos de Gestão na Anvisa	30
2.1.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da Anvisa	30
a) Contrato de gestão e seus aditivos do período 1999 a 2006	31
a.1) Recursos financeiros associados aos contratos de gestão(2003 a 2012)..	34
a.2) Relatórios Semestrais e Anuais de Desempenho do Contrato de Gestão: evolução dos indicadores	35
a.3) Resultados alcançados em 2003 e 2004	39
a.4) Resultados alcançados em 2005	43
a.5) Resultados alcançados em 2006	45
a.6) Resultados alcançados em 2007	47
a.7) Resultados alcançados em 2008	50
a.8) Resultados alcançados em 2009	52
a.9) Resultados alcançados em 2010	56
a.10) Resultados alcançados em 2011	57

a.11) Resultados pactuados para 2012	59
a.12) Resultados alcançados no período de 2003 a 2011	61
b) Questionamentos da Anvisa em relação à validade do contrato de gestão...	62
c) Análise geral do desempenho dos contratos de gestão da Anvisa	63
2.2 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS	67
2.2.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da ANS.....	67
2.2.2 Contratos de Gestão na ANS	70
2.2.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da ANS	70
a) Contratos de gestão e seus aditivos do período 2003 a 2012	72
a.1) Acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão da ANS	72
a.2) Análise dos contratos de gestão da ANS	74
a.2.1) Avaliação dos resultados de 2002-2003.....	74
a.2.2) Avaliação dos resultados de 2004	78
a.2.3) Avaliação dos resultados de 2005.....	80
a.2.4) Avaliação dos resultados de 2006.....	82
a.2.5) Avaliação dos resultados de 2007	84
a.2.6) Avaliação dos resultados de 2008.....	86
a.2.7) Avaliação dos resultados de 2009.....	88
a.2.8) Avaliação dos resultados de 2010.....	90
a.2.9) Avaliação dos resultados de 2011	93
b) Evolução histórica dos Contratos de Gestão firmados pela ANS entre 2003 e 2011.	95
b.1) Análise Global dos Contratos de Gestão da ANS	98
2.3 Agência Nacional de Águas – ANA.....	100
2.3.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da ANA	100
2.3.2 Contratos de Gestão na ANA	101

2.3.2.1	Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão celebrados pela ANA com entidades delegatárias	102
a)	Contratos de gestão e seus aditivos do período 2003 a 2012	102
a.1)	Descentralização de Serviços	102
a.2)	Contratos de Gestão da ANA no período de 2003 a 2012.....	103
a.2.1)	Contrato de gestão com a AGEVAP	104
a.2.2)	Contrato de Gestão entre a ANA e o Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Agência PCJ	108
a.2.3)	Contrato de Gestão entre a ANA e Agência AGB Peixe Vivo	114
a.2.4)	Contrato nº 03/IGAM/2009	117
a.2.5)	Contrato da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.....	118
b)	Análise dos Contratos de Gestão firmados pela ANA.....	119
2.4	Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel.....	124
2.4.1	Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da Aneel	124
2.4.2	Contratos de Gestão na Aneel	129
2.4.2.1	Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da Aneel	130
a)	Contratos de gestão e seus aditivos no período de 2003 a 2012	133
a.1)	Recursos financeiros associados aos contratos de gestão(2003 a 2012)	165
a.2)	Análise Global dos Contratos de Gestão da Aneel	166
2.5	Aspectos legais e operacionais dos contratos de gestão celebrados pelas agências reguladoras federais.....	167
3.	ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.337, de 2004.....	178
a)	Substitutivo do Deputado Leonardo Picciani.....	220
b)	Substitutivo do Deputado Ricardo Barros.....	227
4.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	243
5.	BIBLIOGRAFIA	260
	ANEXOS	263

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Anvisa – Evolução (parcial) dos indicadores no período de 1999 e 2000

Quadro 2 – Anvisa – Evolução dos indicadores no período de 2002 a 2004

Quadro 3 – Anvisa– Indicadores e metas do contrato de gestão – 1999 a 2008

Quadro 4 – Anvisa –Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2003

Quadro 5 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2004

Quadro 6 – Anvisa– Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2005

Quadro 7 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2006

Quadro 8 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2007

Quadro 9 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2008

Quadro 10 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2009

Quadro 11 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2010

Quadro 12 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2011

Quadro 13 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2012

Quadro 14 – Anvisa - Avaliação Geral das Metas do Contrato de Gestão – 1999 a 2011

Quadro15 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro de 2002 a dezembro de 2003

Quadro 16 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2004

Quadro 17 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2005

Quadro 18 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2006

Quadro 19 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2007

Quadro 20 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2008

Quadro 21 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2009

Quadro 22 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2010

Quadro 23 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2011

Quadro 24 – ANS – Indicadores e metas para 2012

Quadro 25 – Evolução das Metas do Contrato de Gestão

Quadro 26 – ANA – Repasses para a AGEVAP (2004 a 2011)

Quadro 27 – ANA – Contrato de gestão ANA/Consórcio PCJ em 2005

Quadro 28 – ANA – Nova Sistemática de Avaliação

Quadro 29 – ANA – Análise das metas do contrato de gestão ANA/Consórcio PCJ em 2005

Quadro 30 – ANA - Avaliação do Contrato ANA/AGB Peixe Vivo

Quadro 31 – ANA - Avaliação do contrato de gestão ANA/AGB Peixe Vivo em 2010

Quadro 32 – ANA – Avaliação do Contrato do contrato de gestão ANA/AGB Peixe Vivo em 2011

Quadro 33 – Aneel – Pesos das ações finalísticas do indicador de desempenho institucional

Gráfico 1 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2003

Gráfico 2 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2004

Quadro 34 – Aneel – Atributos do Contrato de Gestão de 2005

Quadro 35 – Aneel – Avaliação do Contrato de Gestão em 2005

Quadro 36 – Aneel – Avaliação do Contrato de Gestão em 2006

Quadro 37 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2007

Quadro 38 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2008

Quadro 39 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2009

Quadro 40 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2010

Quadro 41 – Aneel – Metas para 2011

Quadro 42 – Aneel – Metas para 2012

Quadro 43 – Aneel – Resultados alcançados no período de 2003 a 2010

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2003

Gráfico 2 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2004

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A criação de agências reguladoras envolve considerações políticas, econômicas e institucionais complexas e, por essa razão, as finalidades e a forma de exercício da supervisão ministerial não são as mesmas aplicáveis às autarquias comuns. É na perspectiva da “independência decisória”, em que se pretende insular as instâncias de decisão técnica das pressões políticas que a discussão da celebração de contrato de gestão ganhou seus contornos mais polêmicos e complexos. No exame dos diversos contratos celebrados, constata-se que não se conseguiu, se isso foi em algum momento pretendido, utilizá-los para controle da atividade regulatória.
2. O que se verifica é que as agências e os Ministérios enfrentam enormes dificuldades conceituais, operacionais, jurídicas e políticas para dar consistência e coerência a esse instrumento de controle e gestão. Tais dificuldades não decorrem da natureza especial das agências, mas da natureza do próprio instrumento. As agências e os Ministérios enfrentam os mesmos problemas que quaisquer outras entidades enfrentariam para operacionalizar o contrato de gestão: utilização correta dos conceitos de indicadores e metas; definição de como deve e pode ser avaliado o desempenho da agência e, conseqüentemente, de como conceber indicadores que se correlacionem produtivamente com a forma escolhida de avaliar a gestão; e, de correlacionar disponibilização de recursos orçamentários e financeiros a certas metas e objetivos.
3. Os contratos de gestão examinados não contemplam cláusulas que verdadeiramente ampliem a autonomia orçamentária, financeira e gerencial da agência. Em nenhum deles foi estabelecido compromisso sério de garantia de disponibilização de recursos orçamentários e financeiros ou definidas medidas voltadas à ampliação da eficiência, relacionadas, por exemplo, à contratação e remuneração de pessoal ou à aquisição de bens e serviços. Também não foram estabelecidas sanções/recompensas relacionadas ao cumprimento de metas.
4. Por tais razões, os instrumentos que têm sido firmados entre Ministérios e agências sob o título “contrato de gestão” não são, em substância, um contrato de gestão, mas um mero documento em que se explicitam metas e objetivos. O que se construiu até agora nessa relação “contratual” foi uma espécie de termo unilateral de compromisso (da agência) perante o Ministério acerca de metas e objetivos. Um instrumento de supervisão ministerial que, certamente, foi útil para

orientar e estimular a gestão numa dada direção, direção essa essencialmente escolhida pela própria autarquia, segundo a auto avaliação de suas capacidades operativas.

5. O processo de elaboração dos contratos de gestão tem sido conduzido quase que exclusivamente pelas agências. Isso inclui a formulação dos objetivos, das metas e dos indicadores de avaliação dos resultados, com a participação dos Ministérios assumindo papel secundário, via de regra, no sentido de acatar o que as agências propõem.
6. Sob a ótica da efetividade, a utilização de contratos de gestão com as agências reguladoras, como instrumento de promoção de eficiência gerencial e alcance de objetivos previamente definidos, está longe de ser alcançada. E o problema não está na ausência ou insuficiência de normatização sobre as agências.
7. O contrato de gestão, da forma como vem sendo utilizado, não é o instrumento por excelência para garantir transparência, legitimidade e eficiência na ação regulatória. A isto se prestam melhor outros instrumentos, como a consulta pública, a publicação de relatórios, a publicização das decisões colegiadas, as audiências públicas periódicas no Congresso Nacional, entre outras possibilidades, que estão sendo reguladas no PL nº 3.337, de 2004 e nos respectivos substitutivos.
8. O debate público da atuação regulatória e gerencial da agência, feito no Congresso Nacional, em audiência pública, com base em relatório anual de atividade e outros, conforme disciplinado no PL nº 3.337, de 2004 e seus substitutivos, é um dos melhores meios de controle da autonomização excessivas. Outra forma é a ampliação da transparência das ações regulatórias das agências. Nesse sentido, o substitutivo do Dep. Ricardo Barros inova em relação ao substitutivo do Deputado Leonardo Picciani e ao PL, instituindo a Agenda Regulatória.
9. Ainda sob o aspecto da gestão, esse substitutivo elimina a figura do contrato de gestão, que o PL nº 3.337, de 2004 intenta tornar obrigatório, disciplina o planejamento da agência, por meio do plano estratégico de trabalho e do plano de gestão de desempenho, amarrando-os, de forma imprecisa e inconsistente, ao plano plurianual e à lei orçamentária, e a relatórios de avaliação e acompanhamento. A produção de inúmeros relatórios e planos consomem tempo e recursos financeiros, ambos escassos na administração pública.

10. De outro lado, a proposta excessivamente racionalista de vinculação formal e temporal dos planos estratégico e de gestão ao plano plurianual e à lei orçamentária, do substitutivo Ricardo Barros, introduz desnecessárias, ineficientes e elevadas complexidades aos processos de concepção e coordenação dos planejamentos estratégico e operacional que se deseja exigir.
11. O substitutivo também exclui as agências do contingenciamento. Essa proposta, sem qualquer contrapartida assumida em contrato de gestão, é inconsistente, juridicamente contestável, visto que é matéria orçamentária regulada na Lei de Responsabilidade Fiscal, e politicamente sensível, pois suscitará a mesma demanda em todo o restante da administração pública. Deve-se lembrar que a ampliação da autonomia das agências reguladoras pode ser alcançada por meio do que já está regulado para a qualificação de agências executivas, no bojo da qual se celebra contrato de gestão.
12. Diante das inconsistências constatadas na detalhada análise do PL nº 3.337, de 2004, e de seus substitutivos, conclui-se que devem ser reavaliados, à luz do que foi analisado e constatado neste trabalho. Nessa linha, o substitutivo que se apresenta ao final, como sugestão, visa fornecer um ponto de partida coerente e consistente para a elaboração de uma lei mais harmoniosa e consentânea com seus objetivos de controle da gestão e da ação regulatória das agências.

INTRODUÇÃO

1. Regulação e Burocracia

O desenvolvimento do Estado moderno veio acompanhado da expansão e do desenvolvimento da burocracia. Na Europa e no Japão o desenvolvimento administrativo e as respectivas burocracias profissionais precederam as instituições democráticas, enquanto que nos Estados Unidos a burocratização acompanhou o desenvolvimento da democracia (ABERBACH, 1990). A evolução da burocracia pública na França, Japão, Estados Unidos e Grã-Bretanha, mostra que a evolução da administração pública burocrática nesses países levou a duas orientações básicas de estrutura burocrática: a organizacional e a profissional (PÓ, 2004) .

No Brasil, a Constituição de 1946 insere o conceito de burocracia pública no ordenamento econômico, ao se referir aos planos setoriais e regionais com reflexo no orçamento. Na década de 60 é publicado o Decreto-Lei nº 200, de 20, de março de 1967, propondo a modernização da administração pública brasileira, criando o Ministério do Planejamento e introduzindo valores gerenciais como autonomia e gestão, promovendo a descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, mas conservando forte centralização política.

O aumento da participação política, o crescimento da democracia como sistema político e como valor e a diversidade das demandas da sociedade levaram o Estado a acumular um rol crescente de novas funções, que incluem o provimento de serviços públicos, infraestrutura, educação, saúde, segurança, seguridade social, principalmente. Nesse contexto aumenta a necessidade de delegar mais atividades especializadas para agentes capacitados tecnicamente a atendê-las.

A Nova Administração Pública concebida no Brasil através de um *modelo gerencial* destaca a melhor capacitação da burocracia estatal; o oferecimento de garantias aos contratos e segurança jurídica; autonomia e capacidade gerencial dos gestores públicos; e garantia a um *cidadão-cliente* de uma oferta de serviços públicos de qualidade medida a partir de um controle social efetivo. Para o alcance desses objetivos seriam necessárias mudanças nas organizações públicas, envolvendo a criação de uma administração profissionalizada em torno de carreiras sólidas e valorizadas dentro do setor público. Já a Descentralização administrativa e

utilização de indicadores de desempenhos remetem a uma nova forma de organização encarregada de regular determinados setores do Estado. Nesse contexto PO, 2004 conclui que:

“A evolução da burocracia brasileira, chegando à criação das agências reguladoras, foi permeada por essa carga histórica de relações entre políticos, burocratas e sociedade, que acaba por afetar as concepções dos mecanismos de accountability dos governos e da burocracia, que por sua vez refletem-se nos resultados.”

A Teoria Política Positiva da Regulação baseia-se na premissa da existência de falhas de mercado. Com o propósito de corrigir essas falhas, maximizando o bem estar social, a regulação estatal procura intervir na economia por meio de políticas que resultarão em uma lógica de redistribuição de riquezas, na medida em que gera custos para alguns grupos e benefícios para outros. A regulação se revela, portanto, um bem econômico do qual os diversos grupos de interesse procuram se apropriar, criando para ela um mercado dotado de oferta e demanda.

Nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, de um lado, e agências reguladoras, de outro, a teoria político-econômica supõe a existência de uma assimetria de informações cujo principal efeito é conferir alguma liberdade às agências para perseguirem seus próprios objetivos. Constata-se que essas possuem maior informação sobre os atores regulados e as políticas a serem implementadas que o falado binômio Legislativo-Executivo, cujos interesses, por vezes guiados pela conexão eleitoral, nem sempre conseguem ser impostos na regulação elaborada pelas agências. A seu turno, essas tendem a ser movidas por outros fatores, sejam eles a maximização de influência no setor regulado ou a maior empregabilidade no setor privado (TEIXEIRA, 2010).

2. Regulação no Brasil

No Brasil, as agências reguladoras surgiram dentro de um contexto histórico-político que tem se caracterizado pelo avanço da doutrina neoliberal, em face de uma Constituição que em seu artigo 1º institui no país um estado democrático de direito, com regime democrático e participativo, o que inspirou um processo de reestruturação e reforma do Estado influenciado principalmente pelo modelo de

Estado centralizador, como é o caso europeu. As agências brasileiras, por outro lado, surgiram para assegurar agilidade e eficiência à gestão pública e gozam, para tanto, de autonomia administrativa.

O Estado brasileiro, inspirado em uma propagada reforma administrativa, tentou desvencilhar-se do modelo burocrático até então institucionalizado, visando implementar um novo modelo gerencial na administração pública nacional. Isso representou uma busca pela redefinição do papel do Estado, que deixaria de ser empreendedor, assumindo um papel menos executor ou prestador direto de serviços. Em contrapartida, houve um fortalecimento das funções de fiscalização e regulação no âmbito estatal, com o objetivo de aferir a implementação ou não das políticas públicas e mediar os interesses dos atores sociais envolvidos. Muitas atividades, até então de competência exclusiva do Estado, passaram a ser de competência do setor privado, enquanto outras foram transferidas ao que o Plano de Reforma do Estado chamou de setor “público não-estatal”, ou seja, a sociedade civil organizada por meio das organizações sociais.

Com o objetivo de proteger o interesse coletivo no Brasil foram criadas entidades que têm como função mediar a relação que se estabelece entre as esferas pública e privada, de forma a torná-la equilibrada, bem como fiscalizar como estão sendo explorados os setores privatizados: assim surgiram no Brasil as agências reguladoras.

As agências reguladoras federais no Brasil são chamadas de “autarquias de regime especial”, instituições que possuem independência em relação ao poder público. Esse regime especial significa que à entidade autárquica são conferidos privilégios específicos visando aumentar sua autonomia, comparativamente às autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública. A iniciativa de criação dessas autarquias compete ao Chefe do poder Executivo, devendo ser submetida a aprovação legislativa.

A autonomia e a independência das agências reguladoras federais no Brasil caracteriza-se por uma organização colegiada que decide sobre os rumos da instituição, pela impossibilidade de exoneração ‘ad nutum’, pela autonomia financeira e orçamentária (a principal fonte de receitas são as taxas de fiscalização ou regulação pagas por aqueles que exercem as respectivas atividades econômicas reguladas) e pela independência decisória, que representa o estabelecimento do

conselho diretor da agência reguladora como última instância decisória, haja vista a sua vinculação administrativa a um Ministério.

A natureza de autarquia especial conferida às agências reguladoras é caracterizada, portanto, pela independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo, estabilidade de seus diretores e conselheiros e autonomia financeira.

As agências atuarão como autoridades administrativas independentes, sendo-lhes asseguradas as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de suas competências. Cabe ao Poder Executivo a instalação das agências, fixar a estrutura organizacional básica e estabelecer o seu regulamento. Constituída a agência, com a publicação de seu regimento interno, pela diretoria colegiada, ficará a autarquia, automaticamente, investida no exercício de suas atribuições.

São as seguintes as agências reguladoras federais no Brasil, na atualidade:

- Aneel– Agência Nacional de Energia Elétrica;
- Anatel– Agência Nacional de Telecomunicações;
- ANP – Agência Nacional do Petróleo;
- ANA – Agência Nacional de Águas;
- ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar;
- Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
- Antt– Agência Nacional de Transportes Terrestres;
- Antaq– Agência Nacional de Transportes Aquaviários;
- Ancine– Agência Nacional do Cinema.
- Anac– Agência Nacional de Aviação Civil

Houve um momento em que as agências reguladoras no Brasil estiveram no centro de um debate ideológico, que tentava delimitar sua autonomia administrativa e política na execução de seu trabalho de regulação em diversos setores da economia. No entanto, as agências reguladoras têm ainda um importante papel no que O'Donnel (1992) descreve como a consolidação democrática, como uma

instância de mediação entre as autonomias pública e privada, ambas indispensáveis à sociedade.

3. Mecanismos e Formas de Regulação

No Brasil as agências reguladoras foram sendo criadas, apresentando competências dos mais diversos tipos, desempenhando funções de Poder Executivo (concessão e fiscalização), Poder Legislativo (criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição) e Poder Judiciário (julgamentos, imposição de penalidades, interpretação de contratos e obrigações).

A atuação das agências reguladoras pode ser vista como instrumento que visa manter a concorrência no mercado. Nesse sentido, contratos que necessitam do aval das agências teriam como pressuposto o equilíbrio entre as verdadeiras necessidades públicas e os custos corretos que estão relacionados à prestação de determinados serviços.

Para Matias-Pereira (2006, p.201), definir políticas regulatórias envolve ainda uma ponderação a respeito da necessidade e da intensidade da intervenção por meio de agências. De acordo com o autor, a definição de políticas regulatórias envolve a ponderação a respeito da necessidade e da intensidade da intervenção. Envolve a escolha dos meios e instrumentos que, no âmbito das competências regulatórias, melhor se coadunam para, de forma eficiente, ensejar o atingimento das políticas públicas setoriais.

Os principais instrumentos de regulação utilizados no Brasil são o controle de preços, o controle de qualidade e o controle de entrada e saída. O controle ou regulação dos preços envolve regras tarifárias empregadas tradicionalmente como a tarifação a custo de serviço e a custo marginal. De acordo com Pinto Jr. e Silveira (1999), a regulação a custo de serviço consiste em fixar uma taxa de remuneração do capital investido, considerada “justa” pelo regulador. As tarifas são calculadas baseadas nesta taxa, a um nível de consumo previsto. Ainda em relação a esse assunto os autores ponderam que a tarifação a custo marginal consiste em igualar os preços a seus custos marginais. Em caso da indústria apresentar-se como um monopólio sob controle público, esta política simularia um mercado perfeito, alcançando-se o ótimo social. No entanto, em caso de um monopólio natural forte,

esta regra geraria um déficit para a empresa, ou seja, as firmas não conseguiriam cobrir seus custos fixos.

Por fim, de acordo com Salgado (2003) os principais objetivos da regulação por meio do controle de preços são garantir, simultaneamente, preços baixos e elevados níveis de produção, resolver as tensões entre eficiência alocativa distributiva e produtiva, além de incorporar mecanismos de indução à eficiência dinâmica.

O controle de qualidade representa a aferição de amostras de determinados produtos para verificação das condições técnicas, sanitárias e de consumo em geral. Na área de serviços o controle de qualidade poderá ocorrer por meio de pesquisas, visando verificar o nível de satisfação dos consumidores, além da fiscalização de estabelecimentos que atuam nas mais diversas áreas comerciais.

Com relação à regulação por meio de controle de entrada e saída, Salgado (2003, p.19) destaca que a criação de barreiras à entrada e à saída de agentes no mercado, por meio do mecanismo de concessão, é fundamental, em determinadas circunstâncias, para se garantir a eficiência produtiva, situação na qual uma firma monopolista pode explorar as economias de escala, e produzir ao menor custo possível. Esses contratos também devem estipular prazos para a concessão e disciplinar a saída de investidores, de modo a se evitem prejuízos aos consumidores, no caso de uma desistência de operação por parte de firma monopolista.

Como instrumento de política pública, a regulação deve ser considerada ainda sob três aspectos, a saber: a regulação de monopólios, em relação aos quais devem ser minimizadas as forças de mercado, através de controles sobre os preços e a qualidade do serviço; regulação para a competição, para viabilizar a sua existência e continuidade; e a regulação social, assegurando prestação de serviços públicos de caráter universal e a proteção ambiental (NASCIMENTO, 2006).

A eficiência de uma agência reguladora está relacionada diretamente à edição de regras específicas, destinadas aos prestadores de serviço e aos consumidores; a fiscalização do cumprimento dessas regras, dos contratos específicos e da lei, por parte dos prestadores; e, por fim, à repressão à violação das regras legais, das obrigações contratuais e das normas regulatórias pelos prestadores de serviço.

O processo de regulação pode ser definido como sendo um ato de controle, de fiscalização, de normatização e de padronização dos serviços públicos

delegados, bem como os de fixação, reajustamento e revisão ou homologação de suas tarifas. A regulação poderá ser realizada por órgãos da administração direta ou indireta, dos concessionários, ou dos usuários, destacando-se, todavia, os problemas que podem surgir caso ocorra o fenômeno da captura, uma vez que a captura governamental é nociva por tender a confundir o órgão regulador com um mero cumpridor de vontades de planos de governo; que a captura pelos concessionários é nefasta, por tender a afastar-se da modicidade tarifária e a trazer beneplácitos excessivos na aplicação de penalidades decorrentes da inexecução contratual; e que a captura pelos usuários tende a desprezar o necessário equilíbrio econômico e financeiro dos concessionários, indispensável à adequada prestação dos serviços (NASCIMENTO, 2006, p. 402, Apud FIGUEIREDO, 1999, p.11).

A captura do processo de regulação por uma das partes envolvidas no processo (governo, iniciativa privada, burocracia estatal, usuários) traz prejuízos para a economia, comprometendo a virtuosidade que deve prevalecer na relação entre o poder público, prestadores de serviços e usuários. No Brasil, não faltam exemplos da captura do processo de regulação, ora pelo governo (Poder Executivo), ora pelas entidades representativas dos concessionários, desequilibrando, assim, as relações entre os agentes.

4. Contratos de Gestão e Contratos de Desempenho

O contrato de gestão tem sua origem teórica na “administração por objetivos”, caracterizada pela eleição de áreas prioritárias numa organização, estabelecimento de resultados a serem alcançados, dimensionamento de metas e acompanhamento sistemático do desempenho (MOREIRA e COSTA, 2010). De fato, o Brasil se espelhou no modelo francês para implantar seus contratos de gestão. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em relação às empresas estatais, houve por parte do governo o mesmo objetivo que inspirou o sistema francês, de contratualizar o controle que a Administração exerce sobre as entidades da administração indireta. A vantagem, segundo a autora, existe para as duas partes:

“... para o Estado, porque submete as empresas ao cumprimento dos programas ou objetivos governamentais; para as empresas, porque ganham maior autonomia de gestão, sujeitando-se a um controle de

resultados, ao invés do controle puramente formal a que se sujeitam normalmente.”

O primeiro contrato de gestão assinado no Brasil ocorreu em 1983, com a Rede Ferroviária Federal; entre 1983 e 1990 foram formalizados “convênios de desempenho” com oito empresas estatais, entre elas a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional. Em 1991, foi firmado contrato de gestão entre a União e a Associação das Pioneiras Sociais (Rede Sarah). Entre 1992 e 1994, o governo federal emitiu decretos estabelecendo as condições para celebrar contratos de gestão com a Companhia Vale do Rio Doce e a Petrobras.

Azevedo Marques (2003) ressalta que o objetivo do contrato de gestão é ampliar a autonomia de entes públicos, especialmente empresas estatais, com a contrapartida de metas quantitativas, usualmente de natureza econômico/financeira. A essência do contrato de gestão se encontraria *no âmbito gerencial, orçamentário e financeiro e não na redução da independência orgânica, funcional e finalística.*

De acordo com § 8º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Já o § 7º, do artigo 39 do mesmo diploma legal determina que:

“...Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.”

Nesse sentido discute-se em âmbito federal a regulamentação desses dispositivos a partir de instrumento que normatize a celebração do contrato de

desempenho orientado pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade da ação do Poder Público.

Os contratos de desempenho representarão acordos entre os órgãos ou entidades e seus órgãos supervisores, com a interveniência do órgão central de gestão, estabelecendo metas de desempenho, autorizando a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e/ou financeira. O objetivo principal dos contratos de desempenho está no aumento da eficiência na aplicação dos recursos orçamentários de custeio, sem prejuízo da eficácia institucional, ou seja, redução do custo unitário de um conjunto de produtos e serviços. Para tanto deverão ser criados estímulos na forma de premiação para a racionalização no uso dos recursos públicos; mobilização de servidores públicos para a racionalização de gastos; estímulo a política de custos na administração pública federal; e fomento a inovação e/ou melhoria da gestão pública.

A assinatura dos contratos de desempenho observará ainda o seguinte:

I - subordinação das medidas de ampliação da autonomia gerencial, financeira e orçamentária previstas no instrumento contratual, inclusive no que tange à sua natureza e ao nível de sua aplicação, aos objetivos e metas pactuadas pelos seus signatários;

II - avaliação qualitativa e quantitativa do alcance das metas de desempenho fixadas;

III - alinhamento dos objetivos e metas de desempenho às macro orientações de governo, especialmente às políticas setoriais;

IV - transparência dos resultados obtidos com a celebração de contrato de desempenho, inclusive para fins de controle social; e

V - responsabilização e prestação de contas dos gestores.

Por fim, de acordo com proposta elaborada pela Presidência da República, o contrato de desempenho terá vigência mínima de dois anos e máxima de quatro anos, limitada à data de 31 de dezembro do ano subsequente àquele em que findar o mandato do chefe do Poder Executivo.

5. Projetos de Mudanças no Sistema Regulatório Brasileiro

No começo de 2004, o Governo Federal colocou em consulta pública dois anteprojetos de lei referentes à gestão, organização, controle social e competências das agências reguladoras brasileiras. Ambos os anteprojetos de lei são direcionados às agências regulatórias federais.

O primeiro anteprojeto se concentra na alteração de determinadas competências das agências, enquanto o segundo dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das agências.

As propostas de projetos de lei seguiram as recomendações do relatório da Presidência da República, abordando o processo decisório das agências, a realização de consultas públicas, a indicação de especialistas pelas entidades de defesa dos usuários, a prestação de contas ao Congresso, o contrato de gestão, a ouvidoria, a interação com os órgãos de defesa da concorrência, a descentralização de atividades e a fixação dos mandatos dos dirigentes. Os projetos ainda preveem que a concessão de serviços públicos, legalmente atribuída às agências em alguns casos, passaria a ser responsabilidade dos Ministérios que, a seu critério, poderiam delegar essa atividade às agências. As propostas foram colocadas em consulta pública de 23 de setembro até 15 de outubro de 2003, período em que foram recebidas mais de 250 contribuições.

Dois aspectos dos projetos de lei ganharam destaque devido à polêmica criada por atores dos setores envolvidos nas discussões: o contrato de gestão e a concessão de serviços públicos. O contrato de gestão foi criticado por alguns juristas, investidores e pela Associação Brasileira de Agências de Regulação - ABAR por ser um possível mecanismo de interferência do Poder Executivo “...*para minar a independência das agências, vinculando-as a metas e obrigações contratuais.*”

A retirada da concessão das agências que lidam com setores de infraestrutura é defendida pelos formuladores dos anteprojetos com o argumento de que há um conflito de interesses quando um mesmo órgão tem a responsabilidade pela concessão e pela fiscalização dos contratos estabelecidos. O argumento foi apoiado principalmente em um relatório do Banco Mundial sobre o setor elétrico brasileiro. No outro lado ficaram a ABAR e alguns representantes do setor privado, afirmando que as agências seriam esvaziadas e o processo de concessão seria politizado ao ser retirado dos critérios técnicos definidos pelas agências.

Na visão das agências, o processo deflagrado pelo governo dá sinais de uma ação para “... *reduzir a autonomia das agências e colocar essas instituições sob o controle do governo central.*” A discussão traz à tona algumas das indefinições existentes no modelo regulatório brasileiro. Em primeiro lugar, a divisão de papéis, atribuições e estrutura entre os Ministérios e as agências. O Executivo viu-se restringido nas suas ações, tanto em termos de estrutura como nas atribuições legais. As relações entre burocracia e política ficaram em evidência, como na discussão sobre o mandato dos dirigentes. Em segundo lugar, a busca do papel do Congresso e do controle social no modelo, que não haviam sido abordados de maneira organizada na criação das agências. Por fim, a necessidade de articulação entre as agências e outros órgãos do Estado, como o sistema de defesa da concorrência.

O Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, visa uniformizar a legislação para as agências nacionais. Algumas delas regulam atividades estratégicas para o país, como Anatel (telecomunicações), Aneel (energia elétrica) e ANP (petróleo).

Uma das grandes inovações que propõe o PL nº 3.337, de 2004, está na forma de tratar a transparência nas agências reguladoras. O projeto dá ênfase ao controle social desses órgãos e a sua prestação de contas, estabelecendo o controle externo pelo Congresso, com auxílio do Tribunal de Contas da União. O projeto de lei também estabelece normas para ouvidorias nas agências reguladoras e para o relatório anual dessas entidades. O PL fixa ainda que deve ser feito um contrato entre a agência reguladora e o Ministério a que estiver vinculada, para o controle de gestão e desempenho. Estabelece a divulgação de estudos técnicos e outros documentos e trata da realização de consultas e audiências públicas.

A proposição legislativa trouxe várias alterações de vulto em relação à legislação vigente à época, destacando-se as seguintes propostas:

- I – a transferência do poder de concessão das agências reguladoras para o Poder Executivo (Ministérios setoriais);
- II – a alteração e a uniformização dos mandatos dos diretores das agências: os mandatos e as formas de escolha dos dirigentes passam a ser os mesmos para todas as agências;
- III – a ampliação das hipóteses de atos das agências reguladoras nos quais caberia submissão à consulta pública antes de sua adoção;

IV – garantia às associações de proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência, do direito de indicar especialistas no objeto da consulta pública para acompanhar o processo e lhe assessorar;

V – a introdução do contrato de gestão entre todas as agências e os Ministérios setoriais;

VI – introdução da obrigatoriedade da figura do ouvidor, que passa a existir em todas as agências, com a ampliação e o fortalecimento do seu poder, sendo enfatizado o papel de “representante dos usuários”;

VII – a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça passam a instruir atos de concentração e processos relativos a condutas anticompetitivas;

VIII – são estabelecidas regras para a interação entre as agências reguladoras federais e os órgãos de regulação estaduais e municipais.

O trabalho, encomendado pela Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Presidência da República visa apresentar estudo sobre os contratos de gestão no âmbito das agências reguladoras federais, abordando os seguintes aspectos:

1. Mapeamento das agências reguladoras que estão obrigadas a realizar contratos de gestão.
2. Análise do uso dos contratos de gestão desde 2003, o seu conteúdo e vinculação à atividade finalística da respectiva agência e sua gestão administrativa, identificando qual o foco principal, os recursos associados a cada contrato e os resultados alcançados em cada caso.
3. Propostas de mudanças que serão necessárias em caso de aprovação do PL nº 3.337, de 2004, na forma de substitutivo, que aguarda apreciação e que substituirá os atuais contratos de gestão por planos de desempenho, avaliando a consistência da proposta com o ciclo orçamentário anual.

Pelo exposto, o estudo ora realizado ensejará a que o poder público federal disponha das informações necessárias à tomada de decisões no que tange às mudanças que estão previstas no sistema de regulação nacional, papel das

agências, contratos de gestão e desempenho, transparência e melhor atendimento das demandas sociais por parte do Governo Central.

6. Objetivos

Constituem objetivos do presente trabalho, por meio de um estudo pormenorizado dos contratos de gestão das agências reguladoras que são obrigadas a celebrar esse instrumento, a apresentação de conclusões sobre a sua regularidade, efetividade e contribuição para a gestão regulatória. Adicionalmente, visa este estudo a apresentação de conclusões e recomendações, em especial na hipótese de aprovação do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, e que trará substanciais modificações na sistemática de gestão, organização e controle das agências.

O texto foi organizado em quatro capítulos, além do Sumário Executivo e desta Introdução. O Capítulo 1 apresenta a metodologia e as premissas que embasaram a execução do trabalho; o Capítulo 2 é dedicado à análise dos contratos de gestão mantidos pelas agências Aneel, ANS, Anvisa e ANA, no período de 2003 a 2012; o Capítulo 3 versa sobre o Projeto de Lei nº 3.337, de 2004; e, finalmente, o Capítulo 4 contém as conclusões e recomendações.

1. METODOLOGIA E PREMISSAS

As consultas e pesquisas de dados que embasam o presente trabalho foram realizadas prioritariamente junto às quatro agências reguladoras federais abrangidas pelo estudo, que são:

- Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa;
- Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; e
- Agência Nacional de Águas – ANA.

O período analisado refere-se aos exercícios de 2003 a 2012 e as principais fontes de informação de que se fez uso foram:

- Os próprios contratos de gestão e seus anexos;
- Os relatórios de gestão emitidos pelas agências, os pareceres das comissões de acompanhamento e avaliação dos contratos, além das informações obtidas por meio de entrevistas pessoais e documentais, consultas telefônicas e mensagens;
- Acessos às páginas da Internet, tanto do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, como das agências e demais órgãos federais que interagem com o tema;
- Os Ministérios supervisores também auxiliaram na disponibilização de informações, quando solicitados.

Para a avaliação e demais considerações sobre o PL nº 3.337, de 2004 foram considerados alguns posicionamentos emitidos pelas administrações das agências, constantes do Anexo I, bem como os princípios defendidos por acadêmicos e organismos internacionais ligados à área da regulação governamental.

As agências abrangidas pelo estudo responderam aos formulários com questões objetivas versando sobre os seguintes aspectos e temas abordados neste relatório:

- Políticas do governo federal que são objeto de atuação das agências reguladoras;

- Elaboração e conteúdo do contrato de gestão;
- Objetivos e metas do contrato de gestão;
- Execução do contrato de gestão;
- Avaliação da execução do contrato de gestão; e
- Conteúdo do PL nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo.

Em relação à Agência Nacional de Águas, serão objeto de estudo os contratos de gestão assinados com as seguintes entidades:

- 1) Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Comitês PCJ);
- 2) Associação Executiva de Apoio a Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo (Rio São Francisco);
- 3) Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP); e
- 4) Instituto Bioatlântica (Rio Doce).

ANÁLISE DOS CONTRATOS DE GESTÃO DO PERÍODO DE 2003 A 2012

Por questão metodológica e visando maior clareza e objetividade, a análise dos contratos de gestão far-se-á separadamente para cada agência, considerando os contratos executados e os que se encontram em vigor, referentes ao período de 2003 a 2012.

A partir dessa análise serão apresentadas as conclusões e recomendações com vistas ao atendimento do previsto na Cláusula Segunda, item I, do Contrato nº 06/2012.

2.1 Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

2.1.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura

Criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro 1999, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa é uma autarquia sob regime especial, que tem como áreas de atuação todos os setores relacionados a produtos e serviços que possam afetar a saúde da população brasileira¹.

A Lei nº 9.782, de, 26 de janeiro de, 1999, em seu art. 1º, estabeleceu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS, que compreende o conjunto de ações definido pelo § 1º do art. 6º e pelos arts. 15 a 18 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a ser executado por instituições da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que exerçam atividades de regulação, normatização, controle e fiscalização na área de vigilância sanitária. Nos termos do art. 2º da mesma norma, compete à União no âmbito do SNVS:

I – definir a política nacional de vigilância sanitária;

II – definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

¹Art. 6º da Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999.

III – normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

IV – exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo essa atribuição ser supletivamente exercida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

V – acompanhar e coordenar as ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária;

VI – prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

VII – atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde; e

VIII – manter sistema de informações em vigilância sanitária, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A competência da União será exercida pelo Ministério da Saúde, no que se refere à formulação, ao acompanhamento e à avaliação da política nacional de vigilância sanitária e das diretrizes gerais do SNVS e pela Anvisa nos termos da Lei nº 9.782/99.

As principais atribuições da Anvisa são as seguintes:

1. Coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, estabelecendo normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

2. Estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde;

3. Intervir, temporariamente, na administração de entidades produtoras que sejam financiadas, subsidiadas ou mantidas com recursos públicos, assim como nos prestadores de serviços e ou produtores exclusivos ou estratégicos para o abastecimento do mercado nacional;

4. Administrar e arrecadar a Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (Art. 23 da Lei nº 9.782, de 1999);

5. Autorizar o funcionamento de empresas de fabricação, distribuição, exportação e importação dos produtos mencionados no artigo 4º deste Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Decreto n.º 3.029, de 16 de abril de 1999);

6. Conceder registros de produtos e certificado de cumprimento de boas práticas de fabricação;

7. Exigir, mediante regulamentação específica, o credenciamento ou a certificação de conformidade no âmbito do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sinmetro, de instituições, produtos e serviços sob regime de vigilância sanitária, segundo sua classe de risco;

8. Em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde poderá a Anvisa:

a) Interditar, como medida de vigilância sanitária, os locais de fabricação, controle, importação, armazenamento, distribuição e venda de produtos e de prestação de serviços relativos à saúde;

b) Proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos;

c) Cancelar a autorização, inclusive a especial, de funcionamento de empresas,

9. Coordenar as ações de vigilância sanitária realizadas por todos os laboratórios que compõem a rede oficial de laboratórios de controle de qualidade em saúde;

10. Estabelecer, coordenar e monitorar os sistemas de vigilância toxicológica e farmacológica;

11. Promover a revisão e atualização periódica da farmacopeia;

12. Monitorar e auditar os órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais que integram o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, incluindo-se os laboratórios oficiais de controle de qualidade em saúde;

13. Fomentar o desenvolvimento de recursos humanos para o sistema e a cooperação técnico-científica nacional e internacional; e

14. Executar a vigilância epidemiológica e o controle de vetores em portos, aeroportos e fronteiras.

Por força da Lei nº 9.782, de 1999, a direção da Anvisa é exercida por um colegiado integrado por um diretor-presidente e quatro diretores, com mandatos de

três anos, admitida uma única recondução. Os membros da diretoria são escolhidos pelo presidente da República e por ele nomeados, após aprovação pelo Senado Federal. O diretor-presidente da Anvisa é escolhido pelo presidente da República, dentre os membros da diretoria colegiada.

A agência conta com um Conselho Consultivo, composto de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos produtores, dos comerciantes, da comunidade científica e dos usuários.

Integram ainda a estrutura da Anvisa: a Procuradoria-Geral, a Ouvidora-geral, a Auditoria, as gerências-gerais técnicas e as 27 coordenações de vigilância sanitária em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados (CVPAF).

A Anvisa regula a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos, cosméticos, saneantes, derivados do tabaco, produtos e equipamentos médicos, reagentes para diagnóstico, agrotóxicos, sangue e seus derivados, órgãos e tecidos humanos para transplante, incluindo os ambientes, insumos, processos e tecnologias relacionados a esses produtos. Também exerce controle sobre serviços de saúde, laboratórios de saúde pública e portos, aeroportos e fronteiras, e coordena o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

De acordo com o site oficial da agência, a missão da Anvisa está definida nos seguintes termos: *“Proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso”*.

Suas atribuições são divididas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podendo a agência delegar a execução de atribuições que lhe são próprias, conforme prevê o § 1º, Inciso XXVII, do art.7º, da Lei nº 9.782, de 1999.

Duas macro funções direcionam as ações da agência: a macro função de regulação, inerente a todas as agências reguladoras; e a macro função de coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS, por sua vinculação ao Sistema Único de Saúde - SUS.

Dessa forma, a atuação da Anvisa está focada em dois eixos de atuação:

O primeiro refere-se à consolidação e gestão do SNVS, e enfatiza a descentralização de ações. A base estratégica do sistema e norteadora de sua organização são os princípios e diretrizes do SUS, do qual a vigilância sanitária é componente indissociável.

O segundo eixo de atuação corresponde à regulação sanitária, por meio da vigilância de produtos, de serviços e de ambientes, para a prevenção, eliminação ou minimização do risco sanitário e para o desenvolvimento de mecanismos que garantam a segurança e a proteção sanitária. Nele estão inclusas as ações de regulamentação, registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica e informação e conhecimento.

2.1.2 Contratos de Gestão na Anvisa

A previsão legal para a celebração de contrato de gestão encontra-se na própria lei de criação da Anvisa, nos seguintes termos:

Art. 19. A Administração da Agência será regida por um contrato de gestão, negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo máximo de cento e vinte dias seguintes à nomeação do Diretor-Presidente da autarquia. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

Parágrafo único. O contrato de gestão é o instrumento de avaliação da atuação administrativa da autarquia e de seu desempenho, estabelecendo os parâmetros para a administração interna da autarquia bem como os indicadores que permitam quantificar, objetivamente, a sua avaliação periódica.

Art. 20. O descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a exoneração do Diretor-Presidente, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde.

A redação original da Lei nº 9.782, de 1999, determinava o prazo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Presidente, o que implicaria na obrigatoriedade de um novo contrato a cada início de mandato.

2.1.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da Anvisa

De acordo com informações prestadas pela Assessoria de Planejamento da agência, o processo de elaboração dos contratos de gestão encontra-se devidamente estruturado e conta com normas próprias para tal. A iniciativa de

elaboração e a definição do conteúdo do contrato são compartilhadas pela agência e o Ministério supervisor, em um processo negociado, com as suas etapas previstas em manual de procedimentos detalhado e atualizado.

Os planos de trabalho que integram os contratos de gestão tem base anual, porém o tempo decorrido entre a sua formulação e aprovação final constitui um sério obstáculo à correta implementação das metas e objetivos. Tal óbice justificaria a sua alteração para abranger um período de dois anos, segundo posicionamento manifestado por ocasião de entrevista realizada com o setor de planejamento da Anvisa.

O relatório anual do contrato, que corresponde ao Relatório de Gestão, integra a prestação de contas anual da Agência, apresentado pelos gestores aos respectivos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. O descumprimento injustificado do contrato de gestão pode acarretar a exoneração do diretor-presidente, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde ao Presidente da República.

A ampla divulgação dessas informações é um importante instrumento de controle social, reforçando o caráter de transparência das ações e resultados da agência para a sociedade.

A Anvisa também se integrou ao movimento pela melhoria da regulação no Brasil, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, por meio do Programa para o Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, instituído pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Esse movimento segue as recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual há clara relação entre o desempenho econômico e social de um país em longo prazo e a qualidade do seu marco regulatório (ALVES e PECCI, 2011).

a) Contrato de gestão e seus aditivos do período 1999 a 2006

O primeiro contrato de gestão, datado de 24 de agosto de 1999 e publicado no DOU de 10 de setembro do mesmo ano, teve a sua vigência inicial fixada em três anos, conforme determina a lei de criação da agência. Posteriormente foram

celebrados diversos aditivos, que estenderam a sua vigência até 31 de dezembro de 2006.

Consultada a Anvisa sobre tais prorrogações, a Assessoria de Planejamento da instituição informa que:

“... aconteceram diversos aditamentos no primeiro contrato, pois **a Anvisa estava em processo de estruturação**, o que pode ser visualizado nos indicadores constantes nos Planos de Trabalho do período de 2000 a 2006.

Naquela ocasião **a Agência estava na fase de implantação do processo de acompanhamento de indicadores como instrumento de gestão**. Pode-se dizer que a fase inicial contribuiu para a aprendizagem sobre o processo de contratualização com o MS, tendo oportunizado conhecimento para ambas as instituições.” (grifou-se)

Cabe assinalar que a hipótese de renovação, ou prorrogação, não foi prevista na lei de criação da Anvisa, e somente seria cabível no caso de recondução do Diretor-Presidente, uma vez que a intenção do legislador parece ter sido a de que cada nova gestão negociaria o seu contrato com o Ministério supervisor.

Nos termos da sua Cláusula Primeira, constituiu objeto do primeiro contrato de gestão “...o fomento e a execução de atividades na área da vigilância sanitária, por meio do estabelecimento de parceria entre as partes contratantes, com a finalidade de promover a proteção da saúde da população.”

A Cláusula Segunda especifica o programa de trabalho a ser executado pela Anvisa, integrado pelo seguinte conjunto de ações:

- I. Construção da missão da ANVS;
- II. Construção da visão de futuro da ANVS;
- III. Construção dos objetivos estratégicos e formulação dos indicadores estratégicos;
- IV. Construção dos macro processos e formulação dos indicadores de macro processos;
- V. Os indicadores e metas previstos para o exercício de 2006 são os constantes do Anexo I, parte integrante deste Contrato independentemente de transcrição.

VI. Ao final de 2006 será feita revisão dos indicadores e metas para o estabelecimento do compromisso para o ano de 2007.”²

O contrato estabelece ainda que o desempenho da Anvisa será avaliado por uma comissão de avaliação constituída pelo Ministério da Saúde, a partir de uma sistemática de acompanhamento e avaliação própria³.

Para efeito da avaliação do cumprimento do contrato, a Anvisa obriga-se a elaborar e apresentar ao Ministério da Saúde relatórios circunstanciados da sua execução, comparando as metas e resultados alcançados em consonância com o programa de trabalho, acompanhados das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico conclusivo sobre o período em questão.

No que tange à prestação de contas, o contrato de gestão é também o instrumento de avaliação administrativa da agência e de seu desempenho. A Anvisa deverá encaminhar também ao seu Conselho Consultivo, ao Conselho Nacional de Saúde e aos órgãos de controle interno e externo, na forma da lei, a sua prestação anual de contas contendo as respectivas demonstrações contábeis⁴.

O primeiro termo aditivo ao contrato em questão, datado de 10 de setembro de 2002, estabelece em sua Cláusula Primeira, *in verbis*:

“O presente Termo Aditivo tem por finalidade prorrogar até 10 de setembro de 2005, o prazo de vigência do Contrato de Gestão, celebrado entre o MS e a Anvisa em 24 de agosto de 1999, publicado no DOU em 10 de setembro de 1999, com fundamento na sua Cláusula Oitava.”

Por sua vez, a Cláusula Terceira do citato aditivo introduziu nova redação à parte que trata das obrigações da Anvisa, nos seguintes termos:

“São obrigações da Anvisa, por este CONTRATO:

.....

²Redação dada pela Assessoria de Planejamento da Anvisa, a partir da incorporação das modificações sofridas pelos cinco termos aditivos celebrados com o Ministério da Saúde, no período de 2000 a 2006

³ Cláusula Sexta do Contrato de Gestão celebrado em setembro de 1999.

⁴ Cláusula Terceira do Contrato de Gestão celebrado em setembro de 1999.

VIII. implementar as melhorias decorrentes dos planos de ação estabelecidos pela Anvisa no seu processo de formulação estratégica, conforme projeto de melhoria de gestão iniciado em janeiro de 2002, com previsão inicial de término em dezembro de 2003.”

a.1) Recursos financeiros associados aos contratos de gestão (2003 a 2012)

A Cláusula Quinta do contrato de gestão celebrado em agosto de 1999 especifica o montante de recursos destinados à sua execução, para o exercício de 2003, nos seguintes termos:

“Subcláusula sétima - Para o exercício de 2003, o montante de recursos para execução do presente CONTRATO é de R\$ 207.210.000,00 (duzentos e sete milhões, duzentos e dez mil reais)”.

Esse montante corresponde ao valor total constante da proposta orçamentária da Anvisa para o citado exercício, o que leva à constatação de que, na elaboração do contrato de gestão, foi considerado o total do orçamento da agência como sendo vinculado à sua execução.

A mesma situação se repete quando da assinatura do primeiro termo aditivo, em 2002, conforme dispõe a Cláusula Quinta – Dos Recursos Orçamentários e Financeiros:

“O valor deste CONTRATO é o estabelecido anualmente no Orçamento Geral da União, na Unidade Orçamentária nº 36.212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - provenientes do Tesouro Nacional e da arrecadação de taxas de vigilância sanitária.”

A versão mais recente do contrato, celebrada em 5 de setembro de 2012, segue idêntico procedimento, dispondo a sua Cláusula Quarta – Dos Recursos Orçamentários e Financeiros:

“O valor do CONTRATO será estabelecido em cada exercício financeiro, em conformidade com os valores consignados à Anvisa na Lei Orçamentária Anual e em seus créditos nas unidades orçamentárias 36.212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária e 36.901- Fundo Nacional de Saúde. Será, portanto, considerado constante desta Cláusula, independentemente de sua transcrição .”

Dessa constatação resulta a dificuldade material para se identificar parcela(s) de recursos que seriam destinados ao cumprimento das obrigações previstas nos contratos de gestão da Agência o que, por seu turno, também inviabiliza a apuração de possíveis índices de eficiência e economicidade quanto aos recursos aplicados na sua execução. Para tanto, indispensável seria identificar as ações finalísticas constantes na programação de trabalho dos orçamentos anuais da Anvisa, além de agregar os gastos da folha de pessoal relacionados à execução de tais ações segregando os respectivos valores dos demais dispêndios realizados pela Agência.

a.2) Relatórios Semestrais e Anuais de Desempenho do Contrato de Gestão: evolução dos indicadores

Com a efetivação do primeiro contrato de gestão entre a Anvisa e o Ministério da Saúde, em agosto de 1999, deu-se início aos procedimentos de acompanhamento e avaliação semestral das metas e objetivos pactuados, cujos resultados integram os relatórios anuais da Agência.

Além disso, foram assinados, entre 1999 e 2006, cinco termos aditivos fixando novos objetivos e metas para cada exercício decorrente das prorrogações do contrato de gestão.

Até o exercício de 2008, o acompanhamento e a avaliação do contrato de gestão da Anvisa foram regulados pela Portaria Conjunta entre Ministério da Saúde e Anvisa, de nº 174, de 23 de fevereiro de 2000.

No início de 2007, foi criado grupo de trabalho na Anvisa, com a finalidade de conduzir o acompanhamento do Plano de Ação e Metas do Contrato. Denominado informalmente de Grupo de Acompanhamento do contrato de gestão e composto por dois representantes de cada diretoria da agência, o grupo realizou atividades ligadas à qualificação e revisão dos indicadores e monitoramento do cumprimento das metas.

A comissão de acompanhamento, prevista na Cláusula Quinta do contrato, foi instituída por meio da Portaria Anvisa nº 939, de 24 de julho de 2008, sendo integrada por representantes da agência e do Ministério Saúde, por meio de suas secretarias executivas e de Vigilância em Saúde.

Quadro 1 – Anvisa – Evolução (parcial) dos indicadores no período de 1999 e 2000

Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS			
Nome do Indicador	Meta	Grau de cumprimento	Observações
Modelagem Estratégica e Operacional	Missão, visão de futuro, objetivos estratégicos e macroprocessos e respectivos indicadores	Cumprida	
Informatização da sede da ANVS	100% dos técnicos com microcomputadores alocados individualmente	Cumprida	
Estruturar uma base de dados voltada para o desenvolvimento de ações educativas em agrotóxicos	Base de dados montada e à disposição na Internet	Cumprida	
Implantação no INCQS do laboratório de análise de resíduos e contaminantes para dioxina e similares	Laboratório instalado para realização de 500 análises por mês	Cumprida em 10% em julho	Desenho inapropriado da meta e do indicador
Implantação de laboratório de análise de composição de resíduos e componentes de produtos fumígenos no INCA	Laboratório instalado para realização de 100 análises por mês	Não Cumprida	Desenho inapropriado da meta e do indicador
Desenvolvimento de Sistemas de Informações (operacionais, gerenciais e nacional de vigilância sanitária)	Concepção do sistema Projeto-piloto p/ implantação	Cumprida	Desenho inapropriado da meta e do indicador

Fonte: Anvisa

Como se pode verificar nos dados do Quadro 2, no período de 2002 a 2004 houve apenas três indicadores avaliados para a gestão do SNVS, com resultados muito inexpressivos.

Quadro 2 – Anvisa – Evolução dos indicadores no período de 2002 a 2004

Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS			
Nome do Indicador	Meta	Grau de cumprimento	Observações
2002 – 2003 – 2004			
% de avaliação técnica das metas pactuadas nos Termos de Ajuste e Metas com os estados	100% de avaliação técnica das metas pactuadas	Prejudicada	
% de recursos financeiros da Anvisa transferidos aos estados para cumprimento dos Termos de Ajuste e Metas	100% de transferência dos recursos alocados aos estados	Parcialmente cumprida	
% de realização de auditoria nos estados	100% dos estados auditados	Cumprida	

Fonte: Anvisa

Os exemplos apresentados permitem inferir o estágio de organização pelo qual passava a Anvisa, não tendo os indicadores efetiva vinculação com resultados

da gestão, o que encontra justificativa nas prioridades do período, quais sejam, de estruturar a agência para o cumprimento de suas atribuições legais.

Dessa forma, entre 2001 e 2004 os indicadores pactuados ainda permaneceram restritos à dimensão organizacional, especialmente nos processos de fiscalização, controle e concessão de registro e autorização para fabricação e importação de bens e serviços de interesse para a saúde.

Não foi possível obter relatórios de avaliação do período em tela, quer junto à Anvisa, quer junto ao Ministério da Saúde, levando a concluir que, ou deixaram de ser elaborados à época, ou não estão mais disponíveis nas bases de dados desses órgãos, sendo a última hipótese a mais provável.

A partir de 2005, indicadores pertencentes a outras dimensões de análise começam a se destacar no quadro de metas e indicadores dos contratos de gestão. Indicadores relativos à gestão de processos organizacionais adquiriram maior importância, bem como aqueles referentes à dimensão de articulação. Tais mudanças estão relacionadas tanto ao desenho interno da agência, com a reformulação de sua estrutura organizacional, quanto à necessidade de fortalecer a relação com os demais entes do Sistema Único de Saúde e a sociedade civil. A reformulação da estrutura organizacional está relacionada à edição da Portaria nº 354, de 11 de agosto de 2006, que aprovou a estrutura regimental da Anvisa e incluiu, entre as atribuições da Assessoria de Planejamento – APlan, a de “... *coordenar e fornecer o suporte técnico ao processo de elaboração, análise e acompanhamento do Contrato de Gestão*” e promover a avaliação do desempenho e das metas institucionais da agência.

Para a construção das metas e dos indicadores que constam do Plano de Ação e Metas do Contrato de Gestão e Desempenho 2007-2009, foram adotados os critérios de excelência que constam do Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, quais sejam:

- 1 - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- 2 - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- 3 - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

4 - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e,

5 - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

O programa em questão foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. As principais características dessa política são: ser essencialmente pública; estar focada em resultados para o cidadão; e ser federativa.

O Quadro 3 demonstra a consolidação dos indicadores apresentados nos Contratos de Gestão (e respectivos Termos Aditivos) da Anvisa a partir do exercício de 1999, quanto a dimensão e tipo.

Quadro 3 – Anvisa - Indicadores e metas do contrato de gestão – 1999 a 2008

Indicador		Período							Total		
Dimensão	Tipo	1999	2000	2001	2002 a 2004	2005	2006	2007 e 2008	Nº	%	
		Institucional	Gestão de pessoas	4	1	4	0	2	2	4	17
Gestão de processos organizacionais	15		12	2	0	1	10	11	51	18,5	
Gestão orçamentária / financeira	2		0	2	0	0	0	0	4	1,4	
Organizacional	Normatização sobre bens e serviços	7	2	0	0	1	1	3	14	5,1	
	Fiscalização/control de bens e serviços	30	28	5	4	2	2	2	81	29,3	
	Registro e autorização	Tempo	8	0	11	11	4	4	4	64	23,2
		Concessão	4	0	0	0	0	0	0	4	1,4
	Relacionamento com a sociedade	1	1	2	2	2	5	2	19	6,9	
Articulação	Descentralização de ações	4	1	2	2	2	2	5	22	8,0	
Total		75	45	28	19	14	26	31	276	100	

Em 5 de setembro de 2002 foi assinado o terceiro termo aditivo ao contrato de gestão celebrado em 24 de agosto de 1999, prorrogando até 10 de setembro de 2005 o seu prazo de vigência. A partir de 2002 a Anvisa buscou ampliar as relações institucionais com os governos estaduais e municipais, intensificando a observação e o acompanhamento do Termo de Ajuste e Metas, instrumento utilizado para a padronização dos serviços de vigilância sanitária em nível local.

Novamente, o instrumento indicou a responsabilidade do órgão concedente de recursos (Ministério da Saúde) no sentido de garantir de forma tempestiva os recursos necessários ao cumprimento do Contrato e de suas metas. No entanto, decorridos cinco dias da assinatura do Terceiro Termo Aditivo, no dia 10 de setembro de 2002, foi republicado o instrumento contratual, retirando do texto original as cláusulas que obrigavam o Ministério da Saúde a garantir os recursos orçamentários destinados à Agência, compromisso esse que resultaria inviável, tanto técnica como legalmente, tendo em vista as prerrogativas do Ministério da Fazenda em relação ao fluxo de recursos do Tesouro para as unidades orçamentárias federais.

a.3) Resultados alcançados em 2003 e 2004

A avaliação das metas para 2003 revela que a Anvisa atingiu 55% de cumprimento no exercício, sendo atendidas integralmente onze das vinte metas acordadas no contrato de gestão; três foram cumpridas parcialmente (15%) e seis não foram cumpridas (30%).

O fraco desempenho da agência nesse período fez com que os dirigentes e gestores repensassem o formato do contrato de gestão e de seus indicadores. O insucesso foi atribuído à desconexão do contrato com o projeto de Melhoria de Gestão, iniciado em janeiro de 2002 e que mudou a cultura organizacional da Anvisa.

Com o Projeto de Melhoria da Gestão, iniciou-se um processo de implementação de cultura gerencial, a partir do qual *“... as áreas passaram a medir sua produtividade sistematicamente e a ter preocupação para atuar preventivamente nos problemas operacionais, tratando as causas dos problemas que impactam seu processo decisório diário, ao invés de apenas resolver o problema emergencialmente.”* (Relatório de Gestão de 2002)

Porém, essas mudanças foram desenvolvidas independentemente de conexão com o contrato de gestão, o que levou a agência a revisar o modelo de contrato para o exercício de 2004, “... de modo a contemplar indicadores e metas de avaliação de desempenho tanto para resultados, processos e de estrutura, que possam ser realizadas no período, que demonstrem mais claramente as realizações e que levem a Agência a buscar continuamente a melhoria da sua gestão.” (Relatório de Gestão 2004)

Quadro 4 – Anvisa –Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2003

Indicadores	Metas	Desenvolvimento
1.Processamento de excedente de plasma de qualidade.....	100% do excedente processado	Parcialmente cumprida
2.Tempo de resposta à solicitação de informação.....	Responder em 24 horas	Não cumprida
3.Percentual de acessos no site da Anvisa.....	Aumentar em 100% nº acessos (base dez/ 2002)	Não cumprida
4.Percentual de hospitais encaminhando notificações de eventos nas áreas de fármaco, tecno e hemovigilância...	100% dos hospitais sentinela enviando notificações	Não cumprida
5.Tempo de conclusão para autorização/funcionamento de empresas de medicamentos cosméticos e saneantes.....	Reduzir para 30 dias	Parcialmente cumprida
6.Tempo de conclusão de processo de autorização de funcionamento de empresa de produtos para a saúde.....	Reduzir para 20 dias	Parcialmente cumprida
7.Tempo de conclusão do processo de registro de cosméticos.....	Reduzir para 25 dias	Cumprida
8.Tempo de conclusão do processo de registro de Saneantes Risco II.....	Reduzir para 45 dias	Cumprida
9.Tempo de conclusão do processo de registro de medicamentos genéricos.....	Reduzir para 60 dias	Não cumprida
10.Tempo de conclusão do processo de registro de similares.....	Reduzir para 120 dias	Cumprida
11.Tempo de conclusão do processo de registro de medicamentos novos.....	Reduzir para 90 dias	Cumprida
12.Conclusão do processo de registro de alimentos	Reduzir para 20 dias	Não cumprida
13.Tempo de conclusão do processo de registro de produtos para saúde.....	Reduzir para 60 dias	Não cumprida
14.Tempo de conclusão do processo de licença de importação.....	Reduzir para 24 horas	Cumprida
15.Avaliação toxicológica para o processo de registro de	Avaliar em até 120 dias	Cumprida

agrotóxicos.....		
16.Tempo de conclusão do processo de análise de patentes de produtos farmacêuticos.....	Reduzir para 120 dias	Cumprida
17.Atualização de banco de dados relativo ao mercado de produtos farmacêuticos.....	Manter 100% do banco de dados atualizado	Cumprida
18.Percentual de avaliação técnica das metas pactuadas nos Termos de Ajuste de Metas com os Estados.....	100% de avaliação técnica das metas pactuadas	Cumprida
19.% de recursos financeiros da Anvisa enviados aos Estados para cumprimento dos Termos de Ajuste.....	100% de transferência dos recursos aos Estados	Cumprida
20.Percentual de realização de auditoria nos Estados.....	100% dos estados auditados	Cumprida

Fonte: Anvisa - Relatório de Gestão 2003

O fraco desempenho da Anvisa em relação às metas pactuadas no contrato de gestão continuou em 2004, com um desempenho abaixo de 60%.

Quadro 5 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2004

Indicadores	Metas	Desenvolvimento
1.Processamento de excedente de plasma de qualidade.....	100% do excedente processado	Parcialmente cumprida
2.Tempo de resposta à solicitação de informação.....	Responder em 24 horas	Parcialmente cumprida
3.Percentual de acessos no site da Anvisa.....	Aumentar em 100% o nº acessos (base dez/ 2002)	Não cumprida
4.Percentual de hospitais sentinela encaminhando notificações de eventos adversos nas áreas de fármaco, tecno e hemovigilância.....	100% dos hospitais sentinela enviando notificações	Não cumprida
5.Tempo de conclusão do processo de autorização de funcionamento de empresas de medicamentos cosméticos e saneantes.....	Reduzir para 30 dias	Parcialmente cumprida
6.Tempo de conclusão de processo de autorização de funcionamento de empresa de produtos para a saúde.....	Reduzir para 20 dias	Não cumprida
7.Tempo de conclusão do processo de registro de cosméticos.....	Reduzir para 25 dias	Cumprida
8.Tempo de conclusão do processo de registro de Saneantes Risco II.....	Reduzir para 45 dias	Cumprida
9.Tempo de conclusão do processo de registro de medicamentos genéricos.....	Reduzir para 60 dias	Não cumprida
10.Tempo de conclusão de registro de similares.....	Reduzir para 120 dias	Cumprida
11.Tempo de conclusão do processo de registro de medicamentos novos.....	Reduzir para 90 dias	Cumprida
12.Tempo de conclusão do processo de registro de	Reduzir para 20 dias	Não cumprida

alimentos.....		
13.Tempo de conclusão do processo de registro de produtos para saúde.....	Reduzir para 60 dias	Não cumprida
14.Tempo de conclusão do processo de licença de importação.....	Reduzir para 24 horas	Cumprida
15.Avaliação toxicológica para o processo de registro de agrotóxicos.....	Avaliar em até 120 dias	Cumprida
16.Tempo de conclusão do processo de análise de patentes de produtos farmacêuticos.....	Reduzir para 120 dias	Cumprida
17.Atualização de banco de dados relativo ao mercado de produtos farmacêuticos.....	Manter 100% do banco de dados atualizado	Não cumprida
18.Percentual de avaliação técnica das metas pactuadas nos Termos de Ajuste de Metas com os Estados.....	100% de avaliação técnica das metas pactuadas	Prejudicada
19.Percentual de recursos financeiros da Anvisa transferidos aos Estados para cumprimento dos Termos de Ajuste e Metas.....	100% de transferência aos Estados	Parcialmente cumprida
20.Percentual de realização de auditoria nos Estados.....	100% dos Estados auditados	Cumprida

Fonte: Anvisa - Relatório de Gestão 2004

Nesse período a própria agência passou a questionar, em seus relatórios semestrais e anuais, a eficácia da utilização das metas do contrato de gestão como reflexo do real desempenho da Anvisa no cumprimento de seu papel social, conforme registra o Relatório de Execução do contrato, referente ao primeiro semestre de 2004:

“O desempenho da Anvisa, medido de acordo com os indicadores e metas do Contrato de Gestão em vigor – estabelecido quando da criação da Agência –, vem demonstrando a inadequação do atual instrumento de avaliação adotado quando comparado com as realizações da Agência no mesmo período e que tiveram foco no cumprimento de sua missão.

As unidades organizacionais da Anvisa, por sua vez, vêm reiteradamente por ocasião da confecção dos Relatórios semestral e anual de execução do Contrato de Gestão, questionando a validade atual de alguns de seus indicadores e metas pactuados, por serem de difícil medição e cumprimento.

O resultado do Projeto de Melhoria de Gestão, iniciado em janeiro de 2002 e que englobou a revisão da Identidade Organizacional, análise de cenários, mapeamento, revisão e padronização de processos, definição e medição de indicadores de desempenho de processos e de resultados, tem provocado mudanças no ambiente institucional da Anvisa, com visível melhoria da gestão em todos os níveis da hierarquia organizacional. Contudo, esse projeto foi desenvolvido

independentemente de interligação com o Contrato de Gestão. Os diversos indicadores e metas definidos e eleitos para serem acompanhados periodicamente no Projeto – Gestão à Vista – são mais abrangentes e as metas não estão de acordo com aquelas constantes do Contrato.

Com esse diagnóstico, a Anvisa propôs ao Ministério da Saúde a revisão do atual instrumento de acompanhamento de sua Gestão para o ano de 2005, o que foi prontamente aceito por aquele Ministério Supervisor.”

De acordo com outros resultados institucionais apresentados, a agência observou avanços no cumprimento de sua missão, criando novas regulamentações, revisando antigas, melhorando seus procedimentos de trabalho e atuando junto ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS, para garantir a segurança sanitária de produtos e serviços.

A partir desse cenário, foi desenvolvido um trabalho em conjunto com a Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, para o estabelecimento de um novo conjunto de indicadores e metas que seriam pactuados em um novo contrato de gestão.

Esse novo grupo de indicadores e metas foi definido com base nos critérios do Prêmio Nacional da Qualidade - PNQ. Para cada um dos critérios do PNQ – Liderança, Estratégias e planos, Clientes, Sociedade, Informações e Conhecimento, Pessoas, Processos e Resultados – foi definido o macroprocesso ou atividade a ser focado e o indicador e meta para esse acompanhamento.

a.4) Resultados alcançados em 2005

O conjunto de metas e indicadores pactuados entre a Anvisa e o Ministério da Saúde para o exercício de 2005 foi definido com base em critérios preconizados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, tendo por base o Modelo de Excelência em Gestão Pública proposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

De acordo com a agência⁵, além desses critérios, procurou-se vincular, na elaboração dos indicadores “...os *macroprocessos institucionais definidos pela*

⁵ BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Relatório de Gestão de 2005*. p. 66.

Anvisa em seu processo de formulação estratégica – de acordo com a cláusula segunda do Contrato de Gestão, que trata do Programa de Trabalho – e, também, o uso da metodologia preconizada pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa), da Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), como estratégia para a sua seleção.”

Apesar das mudanças implementadas, a Anvisa obteve em 2005 desempenho em torno de 64% em relação às metas pactuadas.

Quadro 6 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2005

Indicadores	Metas	Desenvolvimento
1.Grau de conhecimento da missão, visão e valores da Anvisa.....	Aumentar em 15% o conhecimento dos profissionais sobre a missão, visão e valores da Anvisa, em 1 ano	Cumprida
2.Percentual de municípios com mais de 50.000 habitantes onde se realizam ações de média e alta complexidade em Vigilância Sanitária que aderiram à pactuação expressa nos Termos de Ajustes e Metas (TAM).....	100% dos municípios com mais de 50.000 habitantes onde se realizam ações de média e alta complexidade em vigilância sanitária, aderindo ao TAM no ano corrente	Não cumprida
3.Percentual de câmaras setoriais implantadas pela Anvisa.....	50% das câmaras setoriais implantadas no ano	Superada
4.Percentual de resposta da ouvidoria.....	80% das respostas aos cidadãos em tempo hábil	Não cumprida
5.Grau de incremento no número de atos jurídicos disponíveis no Visalegis.....	Aumentar em 30% o número de atos jurídicos disponíveis no período de 1 ano	Superada
6.Índice de servidores ocupantes de cargos efetivos pertencentes ao quadro de pessoal específico e ao quadro de pessoal efetivo da Anvisa capacitados.....	50% dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos pertencentes ao quadro de pessoal específico e ao quadro de pessoal efetivo da Anvisa capacitados ao ano	Superada
7.Percentual de atualização dos quadros de gestão.....	80% dos quadros de gestão à vista atualizados, no ano.	Não cumprida
8.Percentual de hospitais sentinelas notificando eventos adversos.....	80% dos hospitais sentinelas notificados , no ano	Cumprida
9.Percentual de hospitais alimentando o banco de dados Nacional.....	20% dos hospitais prioritizados notificando infecções hospitalares (110 hospitais)	Não cumprida
10.Cobertura das ações de inspeção em relação aos parâmetros pactuados no TAM(Termo de Ajuste de Metas).....	Cumprimento de 100% da programação pactuada no ano	Cumprida
11.Tempo médio da primeira manifestação para empresa solicitante do registro no ano(medicamentos genéricos).....	Máximo de 90 dias em média	Cumprida
12.Tempo médio da primeira manifestação para empresa solicitante do registro no ano(medicamentos similares).....	Máximo de 120 dias em média	Não cumprida
13.Tempo médio da primeira manifestação para empresa solicitante do registro no ano (kits diagnósticos).....	Máximo de 90 dias em média	Cumprida
14.Tempo médio da primeira manifestação para empresa solicitante do registro no ano (materiais).....	Máximo de 90 dias em média	Cumprida

Novamente a agência atribuiu o fraco desempenho a questões estruturais, nesse caso devido à troca expressiva do seu quadro de servidores, em particular o desligamento de técnicos que detinham o conhecimento dos processos e procedimentos regulamentares, quase simultaneamente à posse de novos servidores aprovados em concurso público. Tais mudanças ocorreram em função de determinação imposta pelo Ministério Público da União. Outra questão apontada pela agência como responsável pelo desempenho insuficiente quanto ao cumprimento das metas institucionais diz respeito à construção de sistemas de informação que demandaram esforços adicionais da Anvisa nesse campo.

A vigência do contrato de gestão foi prorrogada em 30 de dezembro de 2004, por meio do Quarto Termo Aditivo, até 30 de dezembro de 2006. Nesse período surgiu a expectativa de definição do Poder Legislativo em relação às novas regras que viriam a ser estabelecidas para as agências reguladoras, entre elas o formato dos contratos de gestão, a partir da tramitação do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, na Câmara dos Deputados.

a.5) Resultados alcançados em 2006

No final de 2005 foi elaborado pela Anvisa o Plano Diretor de Vigilância Sanitária (PDVISA), a partir de um grupo de trabalho formado por representantes da agência, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

O acompanhamento anual do cumprimento das metas e indicadores pactuados para o exercício de 2006 demonstra que o desempenho geral da agência ficou em 77,8%, considerando as metas superadas, cumpridas e parcialmente cumpridas. O Relatório de Gestão de 2006 apenas menciona esses resultados, sem manifestar posicionamento quanto ao índice de desempenho atingido no período, ao passo que os relatórios de acompanhamento referentes a 2006 e 2007 não se encontram disponíveis no site da Anvisa.

Quadro 7 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2006

Indicadores	Metas	Desenvolvimento
1. Em que medida a missão, visão e valores são considerados no planejamento das áreas internas.....	Realizar uma pesquisa para avaliar qualitativamente, em que medida a missão, visão e valores são considerados no estabelecimento do planejamento das áreas internas	Cumprida
2. Índices de municípios que aderiram à pactuação expressa no TAM.....	Incrementar o índice em 15% do número de municípios pactuados em relação ao ano anterior	Prejudicada
3. Percentual de câmaras setoriais implantadas pela Anvisa.....	100% das câmaras setoriais instaladas	Cumprida
4. Percentual de normas publicadas que passaram pelo processo de consulta pública.....	Submeter para consulta pública 100% das publicações que respondem as seguintes perguntas: altera o comportamento do setor regulado? Resolução gera contradições entre os setores da sociedade?	Prejudicada
5. Percentual de resposta da ouvidoria.....	80% das respostas aos cidadãos em tempo hábil	Cumprida parcialmente
6. Grau de satisfação do usuário com relação às respostas da ouvidoria.....	80% das respostas com indicativo de satisfação pelo usuário	Prejudicada
7. Índice de institucionalização da gestão do conhecimento na Anvisa.....	Aumento linear de 30% relativo aos indicadores dos projetos, considerados prioritários pelo centro de gestão do conhecimento técnico-científico (cgtec), e que compõem seis sub-indicadores	Cumprida
8. Desenvolvimento de sistemas de <i>expertise locator</i>	Desenvolvimento de sistema de <i>expertise locator</i> que permitirá localizar pessoas com habilidade específicas para atendimento à demandas das mais variadas naturezas em todo o SNVS	Cumprida parcialmente
9. Índices de servidores públicos ocupantes de cargos efetivos pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da Anvisa capacitados.....	80% de servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, pertencentes ao quadro de pessoal efetivo da Anvisa, capacitados ao ano	Superada
10. Capacitação do quadro de pessoal específico da Anvisa.....	Realização de cinco oficinas regionais, no ano de 2006, objetivando levantar as necessidades de capacitação dos servidores PAF	Cumprida
11. Percentual de atualização dos quadros de gestão.....	90% dos quadros de gestão à vista atualizados no ano	Não cumprida
12. Aumentar o nº. de quadros de gestão à vista ou áreas que utilizam dessa ferramenta para gestão dos seus processos	Aumentar para 18 o número de áreas que usam o quadro de gestão à vista como ferramenta de apoio à gestão	Não cumprida
13. Percentual de hospitais -sentinelas notificando eventos adversos.....	80% dos hospitais-sentinelas notificados, no ano	Não cumprida
14. Percentual de hospitais alimentando banco de dados	20% dos hospitais priorizados notificando infecções	Não cumprida

nacional.....	hospitais	
15.Cobertura das ações de inspeção em relação aos parâmetros pactuados no TAM.....	Cumprimento de 100% da programação pactuada no ano	Cumprida
16.Nº de processos de pedido de registro de medicamentos genéricos que tiveram manifestação no prazo legal.....	Todos os processos dentro do prazo legal de 90 dias para a primeira manifestação	Cumprida
17.Nº de processos de pedido de registro de medicamentos similares que tiveram manifestação no prazo legal.....	Todos os processos dentro do prazo legal de 120 dias para a primeira manifestação	Cumprida
18.Número de processos de pedido de registro de kits diagnósticos que tiveram manifestação no prazo legal.....	Todos os processos dentro do prazo legal de 90 dias para a primeira manifestação	Cumprida
19.Nº de processos de pedido de registro de materiais que tiveram a primeira manifestação no prazo legal.....	Todos os processos dentro do prazo legal de 90 dias para a primeira manifestação	Cumprida

Fonte: Anvisa – Relatório de Gestão 2006

a.6) Resultados alcançados em 2007

O acompanhamento anual das metas e indicadores apresentado no Relatório de Gestão de 2007 demonstra que o desempenho geral da agência ficou em 83,86%, considerando as metas cumpridas e parcialmente cumpridas, conforme consta no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2007

Indicadores	Metas	Prazo
1. Liderança		
1.1.Fóruns regionais e nacional de vigilância sanitária realizados.....	Realização de cinco fóruns regionais e um fórum nacional de vigilância sanitária em 2007	dez/07
1.2.Procedimentos de consulta pública e audiência pública regulamentados.....	Regulamentação dos mecanismos de consulta pública e audiência pública em 2007	dez/07
2. Estratégia e planos		
2.1.Minuta de política de estruturação dos LACENS elaborada.....	Elaboração de minuta de política de rede de laboratórios de vigilância sanitária em 2007	dez/07
2.2.Oficinas de trabalho realizadas para apoio técnico na elaboração dos planos de ação.....	Realização de 27 oficinas de trabalho em 2007	dez/07
2.3.Parâmetro técnicos que orientem a distribuição equitativa	Definição de parâmetro técnicos que orientem a	dez/07

de recursos definidos.....	distribuição equitativa de recursos para financiamento das ações de visa em 2007	
2.4.Processos de trabalhos relativos a áreas de orçamento padronizados.....	Padronização do processo de trabalho referente ao Orçamento em 4, das 5 CVPAF que terão supervisão em 2007	dez/07
2.5.Diagnóstico do processo de controle sanitário de mercadorias importadas e de empresas que atuam em PAF realizado.....	Realização de diagnóstico do processo de controle sanitário de mercadorias importadas e de empresas que atuam em PAF em 4, das 5 CVPAF que terão supervisão em 2007	dez/07
2.6.Processos de trabalhos referentes ao gerenciamento de resíduos sólidos padronizados.....	Padronização do processo de trabalho referente ao gerenciamento de resíduos sólidos em 4, das 5 CVPAF que serão objeto de supervisão, em 2007	dez/07
2.7.Processos de trabalho referentes às ações de orientação e controle sanitário de viajantes padronizados.....	Padronização dos processos de trabalho referentes às ações de orientação e controle sanitário de viajantes, em 4, das 5 CVPAF que serão objeto de supervisão, em 2007	dez/07
2.8.Proposta de indicadores de desempenho relacionados aos objetos prioritários de vigilância sanitária apresentada.....	Apresentação de proposta de indicadores de desempenho relacionados aos objetos de vigilância em 2007	dez/07
3. Cidadãos e sociedade		
3.1.Proposta de política de comunicação social não apresentada..	Apresentação de proposta de política de comunicação social	dez/07
3.2.Percentual de respostas aos cidadãos em tempo hábil.....	80% das respostas aos cidadãos em tempo hábil em 2007	dez/07
Indicadores	Metas	Prazo
4. Informação e conhecimento		
4.1.Harmonização de conceitos em visa em 2007.....	Implantação de metodologia para harmonização de conceitos em visa em 2007	dez/07
4.2.Diretrizes de pesquisa em visa elaboradas e divulgadas.....	Elaboração e divulgação das diretrizes de pesquisa na Anvisa em 2007	dez/07
4.3.Percentual de macroprocessos desenhados para a elaboração e implantação dos módulos definidos como prioritários para a construção do sistema nacional de informação.....	80% dos macroprocessos para a elaboração e implantação dos módulos, definido como prioritário pela dicol para a construção do sistema nacional de informação	dez/07
5. Pessoas		
5.1.Percentual dos eventos de capacitação considerados como corporativos executados.....	80% dos eventos de capacitação considerados como corporativos executados em 2007	dez/07
5.2.Programa de desenvolvimento gerencial implantado.....	01 turma do programa de desenvolvimento gerencial iniciada em 2007	dez/07
5.3.Sistema informatizado de gestão e capacitação de RH.....	Homologação final de 4 módulos do sistema informatizado de gestão e capacitação de RH em 2007	dez/07
5.4.Percentual de capacitação realizadas p/ agentes do SNVS.....	Realização de 30% das capacitações pactuadas para 2007, que	dez/07

estejam sob a governabilidade da Anvisa

5.5. Programa nacional de formação em vigilância sanitária proposto.....	Proposta de programa nacional de formação em Vigilância Sanitária elaborada e apresentada ao SUS	dez/07
--	--	--------

6. Processos

6.1. Edifício sede da Anvisa unificado.....	Unificação do edifício sede da Anvisa em 2007	dez/07
6.2. Ferramentas para suporte à modernidade da Gestão Administrativa disponíveis.....	Aquisição e uso de instrumentos de suporte à modernização da Gestão Administrativa em 2007	dez/07
6.3. Percentual de áreas que realizaram a auto avaliação e que são assistidas, de acordo com o programa Gespública.....	80% das áreas assistidas pelo PIMAQ com o instrumento de avaliação "250 pontos" aplicado em 2007	dez/07
6.4. Percentual de processos que atendem ao prazo estabelecido para a primeira manifestação à empresa solicitante do registro....	100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo de 90 dias em 2007 (materiais)	dez/07
6.5. Percentual de processos que atendem ao prazo estabelecido para a primeira manifestação à empresa solicitante do registro.....	100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo de 90 dias em 2007 (kits diagnósticos)	dez/07
6.6. Percentual de processos que atendem ao prazo estabelecido para a primeira manifestação à empresa solicitante do registro.....	100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo de 90 dias em 2007 (genéricos)	dez/07
6.7. Percentual de processos que atendem ao prazo estabelecido para a primeira manifestação à empresa solicitante do registro.....	100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo de 120 dias em 2007 (medicamentos similares)	dez/07

7. Resultados

7.1. Percentual de municípios de receberam capacitação em farmacovigilância pelo programa farmácias notificadoras.....	80% dos municípios agendados para 2007 tendo recebido a primeira capacitação em farmacovigilância pelo programa Farmácias Notificadoras	dez/07
7.2. Norma sobre farmacovigilância publicada.....	Publicação de regulamentação sobre farmacovigilância em 2007	dez/07
7.3. Percentuais de hospitais-sentinela notificando eventos adversos e ou queixas técnicas.....	80% dos hospitais sentinela notificando eventos adversos e ou queixas técnicas	dez/07
7.4. Número de Unidades da Federação acessando o módulo de Consulta Web, para consulta aos dados do sinais.....	5 unidades da federação acessando o módulo de Consulta Web, para consulta aos dados do SINAIS em 2007	dez/07

Fonte: Anvisa - Relatório de Gestão 2007

Os resultados alcançados em 2007, conforme visto, chegaram a 83,86%, sendo que no ano anterior o percentual alcançado foi de 77,8%. Ressalte-se o incremento do número de metas, aumentando de 19 em 2006, para 31 metas em 2007.

Desde o exercício de 2005 passaram a compor o relatório anual da Anvisa as avaliações das metas do PPA e do PNS. A partir de 2007 o relatório passa a

apresentar uma nova estrutura, agregando ao seu conteúdo informações referentes à gestão de pessoas, gestão do SNVS e a relação da Anvisa com a sociedade.

Novamente o Relatório de Gestão destacou a dicotomia existente entre o desempenho apurado pela análise das metas pactuadas no contrato de gestão “...e aquele, fruto da observação empírica de inúmeros atores que reconhecem o quanto a Anvisa tem ampliado o seu leque de atuação promovendo grandes mudanças no contexto da Vigilância Sanitária nacional.”

O relatório enfatizou ainda “...o estágio incipiente de institucionalização das ações de planejamento na Anvisa, situação esta que concorre com o avanço da implementação das melhorias no desempenho institucional.”

E concluiu que a agência “... pelo fato de ainda ter como prioridade a sua estruturação, possua indicadores que reflitam, em sua grande maioria, estrutura e processos, não contribuindo para uma avaliação dos efetivos resultados das ações realizadas pela Anvisa.”

De acordo com a agência, esses dados comprovam a dificuldade enfrentada pelo Ministério da Saúde e a autarquia em definir indicadores que consigam retratar o desempenho institucional, considerando a complexidade das ações de Vigilância Sanitária.

a.7) Resultados alcançados em 2008

Para a construção das metas e dos indicadores que constam do Plano de Ação e Metas do contrato de gestão e desempenho para o período 2007-2009, foram adotados os critérios de excelência que constam do Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Esse Programa foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país. As principais características dessa política são: ser essencialmente pública; estar focada em resultados para o cidadão; e ser federativa.

Em 2008, foi publicado pela Anvisa o Guia de Boas Práticas Regulatórias para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação, aprovado pela

Portaria Anvisa nº 1.577, de 23 de dezembro de 2008. O objetivo do guia é apresentar de forma sistematizada, a dirigentes e servidores, os principais aspectos do Programa, a fim de auxiliar a compreensão e o acesso às linhas gerais necessárias para consolidação e implantação gradual na agência.

As metas cumpridas, total ou parcialmente, em um total de 25 indicam execução acima de 71% em 2008, o que corresponde, na avaliação da Agência, a cerca de 80% das metas pactuadas. Somadas às metas superadas, o desempenho institucional chega a cerca de 90% de cumprimento do contrato de gestão para o período. Na avaliação da agência, a execução do contrato de gestão apresentou resultados satisfatórios para cerca de 90%, com o cumprimento de 28 de 31 metas pactuadas, seja por ações concluídas em 2007, seja por ações cumpridas, ainda que de forma parcial, em 2008.

De acordo com a Anvisa “... esse resultado expressa o esforço da Agência, por meio de quinze unidades de trabalho, em desempenhar as ações necessárias para o cumprimento das 31 metas pactuadas.” (Relatório de Gestão de 2008 – pág. 108).

Quadro 9 – Anvisa – Indicadores e metas - Janeiro a dezembro de 2008

Metas	Prazo	Desenvolvimento
1.Regulamentação dos mecanismos de consulta pública e audiência pública.....	dez/08	Mecanismos regulamentados
2.Realização de cinco fóruns regionais e um fórum nacional do Sistema de Vigilância Sanitária.....	dez/08	Cinco fóruns regionais realizados
3.Padronização do processo de trabalho referente ao orçamento em quatro das cinco coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados-PAF- objeto de supervisão.....	dez/08	100% da meta cumprida
4.Padronização do processo de trabalho referente ao gerenciamento de resíduos sólidos em quatro das cinco coordenações de PAF objeto de supervisão.....	dez/08	125% da meta cumprida
5.Padronização do processo de trabalho referente as ações de orientação e controle sanitário de viajantes em quatro das cinco coordenações objeto de supervisão.....	dez/08	125% da meta cumprida
6.Realização de diagnóstico do processo de controle sanitário de mercadorias importadas e de empresas que atuam no PAF em quatro das cinco coordenações objeto de supervisão.....	dez/08	100% da meta cumprida
7.Apresentação de proposta de indicadores de desempenho relacionados aos objetos prioritários de vigilância sanitária.....	dez/08	Proposta apresentada
8.Elaboração de minuta de política da rede de laboratórios de Vigilância Sanitária.....	dez/08	Minuta elaborada
9.80% das respostas aos cidadãos em tempo hábil.....	dez/08	106% da meta cumprida
10.80% dos macroprocessos para elaboração e implantação dos módulos, definidos como prioritários pela DICOL para a construção do sistema nacional de informação, desenhados.....	dez/08	125% da meta cumprida
11.Proposta de programa nacional de formação em Vigilância Sanitária elaborada e apresentada às instâncias de pactuação do	dez/08	Programa aprovado pelas Instâncias de pactuação do SUS

SUS.....		
12.Uma turma do programa de desenvolvimento gerencial iniciada.....	dez/08	400% da meta cumprida
13.100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo legal de noventa dias kits diagnósticos/produtos para saúde.....	dez/08	99% dos processos com a primeira Manifestação dentro do prazo legal
14.100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo legal de 120 dias - medicamentos similares.....	dez/08	82,5% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo legal
15.80% das áreas assistidas pelo programa de implantação de qualidade-PIMAQ com o instrumento de avaliação 250 pontos aplicado.....	dez/08	100% da meta cumprida
16.Aquisição e uso de instrumentos de suporte à modernização da Gestão Administrativa.....	dez/08	Ferramentas adquiridas e implantadas
17.80% dos hospitais-sentinela notificando eventos adversos e ou queixas técnicas.....	dez/08	92,5% da meta cumprida
18.80% dos municípios agendados tendo recebido a primeira capacitação em farmacovigilância pelo programa Farmácias Notificadoras.....	dez/08	125% da meta cumprida
19.Definição de parâmetros técnicos que orientem a distribuição equitativa de recursos para financiamento das ações de Vigilância Sanitária.....	dez/08	Efetivação de convênios para a realização de estudos
20.Implantação de metodologia para harmonização de conceitos em Vigilância Sanitária.....	dez/08	Efetivação da contratação de especialistas no tema
21.80% dos eventos de capacitação considerados como corporativos executados.....	dez/08	76,5% da meta cumprida
22.Homologação final dos quatro módulos do sistema informatizado de gestão e capacitação de Recursos Humanos.....	dez/08	Desenvolvimento do sistema
23.100% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo legal de 90 dias -materiais /produtos para saúde.....	dez/08	75,3% dos processos com a primeira manifestação dentro do prazo legal
24.Unificação do edifício sede da Anvisa.....	dez/08	90% das áreas da Anvisa transferidas para a sede única
25.Publicação de regulamentação sobre farmacovigilância.....	dez/08	Proposta de regulamentação elaborada

Fonte: *Anvisa - Relatório de Gestão 2008*

a.8) Resultados alcançados em 2009

Até o exercício de 2008, o acompanhamento e a avaliação do contrato de gestão da Anvisa eram normatizados pela Portaria Conjunta entre Ministério da Saúde e Anvisa, de nº 174, de 23 de fevereiro de 2000. Essa Portaria define finalidade, competências e composição da Comissão de Avaliação. Os critérios gerais, funcionamento e consequências da avaliação do contrato dizem respeito à atuação do Ministério supervisor.

No início de 2007, foi criado grupo de trabalho na Anvisa, com a finalidade de conduzir o acompanhamento do Plano de Ação e Metas, que contém as ações previstas na implementação do contrato de gestão. Denominado informalmente de Grupo de Acompanhamento do contrato de gestão e composto por dois

representantes de cada diretoria da agência, o grupo realizou atividades ligadas à qualificação e revisão dos indicadores e monitoramento do cumprimento das metas.

A comissão de acompanhamento, prevista na Cláusula Quinta do contrato, foi instituída por meio da Portaria Anvisa nº 939, de 24 de julho de 2008, sendo integrada por representantes da agência e do Ministério Saúde, por meio de suas secretarias executivas e de Vigilância em Saúde. A participação de representantes do Ministério da Saúde, de acordo com a agência, visa integrar os processos de acompanhamento, de responsabilidade da agência, e de avaliação, realizado pela Comissão de Avaliação, composta por integrantes das referidas secretarias e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A partir de 2008, os requisitos para a definição e seleção de indicadores do contrato de gestão foram condensados em cinco critérios, direcionados para a formulação de indicadores de resultado:

- Função: entendida como duas macro funções da vigilância sanitária, incluindo a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e a regulação de bens e serviços de interesse para a saúde.
- Dimensão: estrutura, enquanto características relativamente estáveis dos provedores (instrumentos, recursos, condições físicas e organizacionais); processo, conjunto de atividades desenvolvidas na relação entre profissionais e usuários; e resultados, mudanças verificadas no estado de saúde dos usuários que possam ser atribuídas a um cuidado prévio ou a mudanças relacionadas com conhecimentos, comportamentos e satisfação do usuário.
- Oportunidade política: produção de operações e ações que acrescentem recursos de poder e dimensionem o alcance e direção da situação-objetivo às relações de forças que se pode conseguir no horizonte de tempo.
- Viabilidade técnica: grau de excelência com relação aos aspectos de mensurabilidade, disponibilidade em fontes de dados confiáveis; poder discriminatório, associação clara entre o que se está medindo e o que se quer medir; governabilidade, grau de controle de um ator sobre as variáveis intervenientes nos processos organizacionais; e custo-efetividade, os resultados justificam o investimento de tempo e recursos.

- **Abrangência:** refere-se à transversalidade do indicador, entendida como sua capacidade agregadora de diversas ações e/ou áreas, intra e interinstitucionais. Classificada como específica ou abrangente.
- **Efetividade:** avaliação da efetividade das ações expressas no indicador para a população seja em refletir a situação sanitária de uma população ou servir para a vigilância das condições de saúde. Classificada como alta, média ou baixa.
- **Risco sanitário:** propriedade que tem uma atividade, serviço ou substância, de produzir efeitos nocivos ou prejudiciais na saúde humana. Classificado como alto, médio, baixo, ou não se aplica.

As metas pactuadas para o contrato de gestão da Anvisa para 2009 estão retratadas no quadro a seguir.

Quadro 10 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2009

Indicadores	Metas	% Execução
1.Objetivo estratégico: contribuir para o fortalecimento da consciência da população sobre o seu direito à saúde e a importância das práticas e comportamentos saudáveis		
1.1.Grau de implantação de controle de orientação ao viajante.....	10% de implantação	140%
1.2.Grau de implantação do EDUCANVISA	77 escolas participantes	144%
1.3.Ampliação do monitoramento e fiscalização de programa de medicamentos de venda sob prescrição.....	488 peças publicitárias monitoradas e fiscalizadas	67%
1.4.Grau de implantação do laboratório para controle dos produtos derivados do tabaco da Anvisa.....	70% :elaboração do projeto executivo/publicação do Edital	94%
1.5.Grau de adesão dos Estados ao monitoramento do perfil nutricional dos alimentos industrializados, objeto de pactuação para a redução de nutrientes.....	Adesão de três Estados ao monitoramento	100%
2.Objetivo estratégico: reduzir a vulnerabilidade da política social brasileira, fortalecendo o complexo industrial de saúde		
2.1.Ampliação de certificações de boas práticas de fabricação (BPF) em empresas de medicamentos e insumos farmacêuticos.....	633 certificações emitidas	109%
2.2.Grau de implantação do registro eletrônico de medicamentos.....	60% de execução: módulo medicamentos (reg. eletrônico de medicamentos) desenvolvidos	100%
3.Objetivo estratégico: fortalecer a gestão descentralizada e participativa do SUS e seus instrumentos de pactuação		

3.1.Grau de pactuação de ações estratégicas de vigilância sanitária nos municípios.....	60% dos municípios com ações estratégicas pactuadas	93%
4.Objetivo estratégico: promover e apoiar ações efetivas para a otimização de processos e estruturação das unidades do Ministério da Saúde		
4.1.Índice de implantação do modelo de excelência em gestão pública..	80% das ações prioritizadas para o ano realizadas	155%
5.Objetivo estratégico: garantir a comunicação interna e externa efetivas para atender às demandas do Ministério da Saúde		
5.1.Grau de satisfação dos usuários quanto ao novo portal eletrônico da Anvisa.....	50% de avaliações satisfatórias	Nulo
6.Objetivo estratégico: reduzir os riscos e agravos à saúde da população por meio das ações de vigilância epidemiológica , sanitária e ambiental		
6.1.Percentual de aumento da notificação de eventos adversos de medicamentos no sistema de notificações em vigilância sanitária (NOTIVISA).....	Aumentar em 5% o número de notificações em relação a 2008	786%
6.2.Percentual de aumento da notificação de eventos adversos de sangue e componentes no sistema de notificações em Vigilância Sanitária (NOTIVISA).....	Aumentar em 5% o número de notificações em relação a 2008	726%
6.3.Percentual de aumento da notificação de eventos adversos e queixas técnicas de produtos para a saúde no sistema de notificações em Vigilância Sanitária (NOTIVISA).....	Aumentar em 5% o número de notificações em relação a 2008	292%
6.4.Alcance populacional do programa de análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos.....	75% da população contemplada pelo programa	131%
7.Objetivo estratégico: fortalecer a participação e o controle social		
7.1.Capacidade de resposta da Anvisa aos cidadãos.....	80% das demandas dos cidadãos respondidas em 15 dias úteis	105%

Fonte: Anvisa - Relatório de Gestão 2009

Para fins de análise de desempenho para o exercício de 2009, o percentual de cumprimento das metas foi categorizado de acordo com os critérios estabelecidos na Portaria Anvisa nº 938, de 2008, que aprova a Sistemática de Acompanhamento do Desempenho da Agência no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Anvisa. Os resultados são classificados em quatro categorias quanto ao alcance das metas: “muito bom”, de 100 a 91%; “bom”, acima de 90 a 81%; “regular”, de 80 a 71%; e insuficiente, com 70% ou menos de alcance.

Constatado o fato de a própria Anvisa ter estabelecido critérios para avaliação do seu desempenho, consultou-se a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde,

que reconheceu a anomalia, mas adiantou que se encontrava em andamento uma revisão da metodologia e que resultará na edição de uma Portaria conjunta com vistas ao aval do Ministério supervisor nessa questão.

A análise dos resultados alcançados permite situar cada meta com relação ao cumprimento dos resultados estabelecidos e avaliados até 30 de junho de 2009. De acordo com a agência, em mais da metade dos indicadores (60%) obteve resultados acima de 81% de cumprimento da meta. Por outro lado, em 40% dos indicadores os resultados foram considerados insuficientes, o que denotou necessidade de reavaliação das estratégias referentes a cada ação ou mesmo revisão das metas e/ou indicadores.

Desses, deveriam ser analisados com maior atenção, pela agência, os quatro indicadores que não tiveram execução em 2009, embora com diversas atividades que visaram ao seu desenvolvimento, como o grau de implantação dos planos de cooperação para capacitação em vigilância sanitária; grau de satisfação dos usuários quanto ao portal eletrônico da Anvisa; grau de descentralização de ações de vigilância de eventos adversos e queixas técnicas de produtos para a saúde em tecnovigilância; e Índice de Transparência e Participação Social no Processo Regulatório da Anvisa (ITPSR).

a.9) Resultados alcançados em 2010

As metas para o exercício de 2010 foram estabelecidas a partir da assinatura do contrato de gestão em 1º de julho daquele ano e estão descritas no quadro a seguir. O Plano de Trabalho que é parte integrante do contrato pactuado entre a Anvisa e o Ministério da Saúde contemplou 13 indicadores de 12 áreas da Agência. O processo de acompanhamento e avaliação foi realizado conjuntamente por meio de duas Comissões: a de Acompanhamento, coordenada pela agência, e a de Avaliação, coordenada pelo Ministério.

Os resultados a seguir referem-se à análise das metas pactuadas no Plano de Trabalho em 2010. Os dados foram inseridos pelas áreas responsáveis em formulário específico desenvolvido no FormSUS, um sistema para coleta de dados desenvolvido pelo Datasus, do Ministério da Saúde.

Quadro 11 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2010

Metas	Resultados	% Alcance
1. Estabelecer pactuação de ações estratégicas com 70% dos municípios do país.....	61,6% (3.428) dos municípios pactuados em 2010	87%
2. Implantar cinco temas específicos para ações compartilhadas e desenvolvidas por sistema analítico especializado.....	Dez temas implantados	200%
3. Reduzir em 10% o passivo (petições fora do prazo de análise) de registro, renovação e pós-registro de medicamentos.....	Não avaliada	0
4. Avaliar 50% das unidades potencialmente fornecedoras de plasma em 2010 quanto ao Risco Sanitário.....	62,7% das unidades avaliadas quanto ao risco Sanitário	125%
5. Elaborar e divulgar mensalmente a lista de preços com 100% das novas apresentações de medicamentos que tiveram seus preços máximos estabelecidos pela CMED.....	92,81% das novas apresentações de medicamentos divulgadas mensalmente	93%
6. Aumentar em 100% o número de meios de transporte Internacionais fiscalizados pela Anvisa.....	Aumento de 158% no número de meios de transporte internacionais fiscalizados pela Anvisa	158%
7. Acompanhar 100% das notificações de reações transfusionais do sistema nacional de notificações de Vigilância Sanitária (NOTIVISA).....	100% das notificações de reações transfusionais acompanhadas	100%
8. Desencadear, em até 48 horas da notificação, o processo de investigação em 85% das suspeitas de óbitos associados ao uso de produtos para a saúde.....	90% das suspeitas de óbitos com processo de Investigação desencadeado em até 48 h de notificação	106%
9. Desencadear, em 72 horas da notificação, o processo de investigação em 100% das suspeitas de óbitos associados ao uso de produtos para a saúde.....	90% das suspeitas de óbitos com processo de investigação desencadeado em até 72 horas de notificação	90%
10. Reduzir em 10% a densidade de incidência de infecção primária da corrente sanguínea laboratorialmente confirmada em unidades de terapia intensiva de adultos nos Hospitais Sentinelas.....	Não houve redução	0
11. Reduzir em 10% a densidade de incidência de infecção primária da corrente sanguínea clínicas em unidades de terapia intensiva em adultos nos Hospitais Sentinelas.....	Não houve redução	0
12. Responder 80% das demandas dos cidadãos no prazo de 15 dias úteis.....	92,7% das demandas dos cidadãos respondidas no prazo de 15 dias úteis	116%
13. Executar 100% da Dotação Orçamentária.....	Execução de 94,5%	95%
14. Implantar o índice de transparência e participação social no processo regulatório da Anvisa.....	Índice implantado	100%

Fonte: Anvisa - Relatório de Gestão 2010

a.10) Resultados alcançados em 2011

Em 2011a Anvisa promoveu, pela primeira vez, sua auto avaliação corporativa e elaborou, com a participação do corpo gerencial da casa, o Plano Corporativo de Melhoria da Gestão (PCMG) para 2012, explicitando seu empenho pela busca da excelência. O Escritório de Processos da Anvisa, estruturado em

2009 para apoiar as áreas na simplificação e na gestão dos processos, intensificou suas atividades de mapeamento e de introdução de melhorias.

Também naquele exercício, de acordo com a agência, teve início a realização de reuniões públicas da diretoria colegiada, transmitidas via internet, permitindo que a sociedade acompanhasse a tomada de decisões estratégicas da Anvisa e reduzindo a assimetria de informações entre o órgão regulador e aqueles afetados por suas decisões.

Ainda nesse mesmo ano foram realizadas reuniões e uma oficina da Comissão de Acompanhamento, que teve por objetivo monitorar os resultados parciais das ações pactuadas, de forma a orientar as atividades e medidas a serem adotadas para assegurar o cumprimento dos compromissos e a melhoria do desempenho institucional. Os resultados a seguir se referem à análise das metas pactuadas no Plano de Trabalho em 2011. Assim como no exercício anterior, os dados foram inseridos pelas áreas responsáveis por cada meta, em formulário específico desenvolvido no FormSUS, desenvolvido pelo Datusus do Ministério da Saúde.

Quadro 12 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2011

Metas	Resultados	% Alcance
1. Implantar 100% do processo de monitoramento das ações descentralizadas de vigilância sanitária nos Estados	100% de implantação do monitoramento das ações descentralizadas nos Estados	100%
2. Mapear o risco sanitário em 70% dos serviços de hemoterapia fornecedores de plasma para produção industrial	72,2% dos serviços de hemoterapia fornecedores de plasma excedente dos uso terapêutico para produção de hemoderivados com risco sanitário mapeado	102,80%
3. Realizar diagnóstico de situação em 100% dos laboratórios centrais de saúde pública (LACEN)	70% dos lacen com diagnóstico de situação realizado	70%
4. Elaborar e divulgar mensalmente, a cada dia 20 do mês, 80% das novas apresentações de medicamentos que tiveram seus preços máximos estabelecidos pela CMED no mês anterior	94,6% das novas apresentações de medicamentos, que tiveram seus preços máximos estabelecidos pela CMED no mês anterior, elaboradas e divulgadas mensalmente	118,25%
5. Implantar a gestão de risco sanitário de portos, aeroportos e fronteiras em 80% dos postos de vigilância sanitária	Gestão de risco implantada em 80% dos postos de Vigilância Sanitária da Anvisa	100%
6. Fiscalizar 60% das plantas fabris de agrotóxicos no país até 2011	60% das plantas fabris de agrotóxicos no país fiscalizadas até 2011	100%
7. Iniciar a análise de 100% das petições prioritárias de pós registro em até 90 dias	92% das petições de pós-registro prioritizadas tiveram a análise iniciada no prazo de 90 dias	92,00%
8. Iniciar a análise de 100% das petições prioritárias de registro em até 75 dias	58,7% das petições de registro prioritizadas tiveram a análise iniciada no prazo de 75 dias	58,70%
9. Reduzir em 40% o tempo da primeira manifestação (75 dias) determinado pela resolução de diretoria colegiada (RDC) nº28/2007 para registro de medicamentos para doenças órfãs e negligenciadas que fazem parte de programas estratégicos de governo (leishmaniose, malária, hanseníase, doença de chagas e tuberculose); medicamentos enquadrados	Redução em 43% do tempo da primeira manifestação (75 dias) determinado pela resolução de diretoria colegiada (RDC) nº28/2007 para o registro de medicamentos para doenças órfãs e negligenciadas que fazem parte de programas estratégicos de governo (leishmaniose, malária, hanseníase, doença de chagas e tuberculose); medicamentos	107,50%

no escopo da RDS nº01/2011 (parcerias público privada e transferência de tecnologia); vacinas que tiveram o calendário do programa nacional de imunização	enquadrados no escopo da rdc nº 02/2011 (parcerias público privada e transferência de tecnologia); vacinas que tiveram o calendário do programa nacional de imunização	
10.Reduzir em 50% o tempo da primeira análise de produtos para a saúde estratégicos, produzidos por fabricantes ou instituições públicas e oriundos da parceria com instituições privadas	Redução em 41% dos tempo da primeira análise de produtos para a saúde em relação a 2010	82,00%
11.Acompanhar 100% das notificações de reações transfuncionais dos sistema nacional de notificações em vigilância sanitária (NOTIVISA)	100% das notificações de reações transfuncionais do NOTIVISA acompanhadas	100%
12.Desencadear, em até 05 dias da notificação, o processo de investigação em 100% das suspeitas de óbitos associados ao uso de produtos para a saúde	Processo de investigação desencadeados em até 05 dias da notificação, em 83,6% das suspeitas de óbitos associados ao uso de produtos da saúde	83,60%
13.Iniciar, em até 05 dias , a análise de 90% das notificações de evento adverso por medicamento que evoluíram para óbito	81% das notificações de evento adverso por medicamento que evoluíram para óbito com análise iniciada em até 05 dias	90%
14.Analisar 75% dos alimentos de interesse na estratégica nacional de produção de alimentação saudável, conforme lista prioritária e programação acordada para o ano de 2011	Análise de 143% dos alimentos de interesse na estratégica nacional de produção da alimentação da alimentação saudável, conforme lista prioritária e programação acordada para o ano de 2011	190,70%
15.Reduzir em 10% a densidade de incidência de infecção primária da corrente sanguínea laboratorialmente confirmada em Unidades de Terapia Intensiva de adultos nos Hospitais Sentinelas	Não houve redução da densidade de incidência de infecção da corrente sanguínea laboratorialmente confirmada	0
16.Reduzir em 10% a densidade de incidência de infecção clínica de corrente sanguínea em unidades de terapia intensiva de adultos nos Hospitais Sentinelas	Não houve redução da densidade de incidência de infecção clínicas de corrente sanguínea	0
17.Responder 90% dos questionamentos encaminhados à central dentro do prazo de até cinco dias úteis para demandas classifica das como urgentes e de até 15 úteis para os demais tipos de demandas	98% dos protocolos foram finalizados dentro do prazo	108,90%
18.Responder 80% das demandas dos cidadãos em 15 dias úteis	93,1% das demandas dos cidadãos respondidas no prazo de 15 dias úteis	116,40%
19.Elevar os resultados obtidos na linha de base e projeto piloto, tendo como meta: a) para o ita $\geq 0,55$; e b) para o ipa $\geq 0,60$.	Para ita: linha de base 2009 = 0,46; projeto piloto 2010 = 0,52; avaliação 2011 = 0,69. Para o ipa: linha de base 2009 = 0,66; projeto piloto 2010 = 0,65; avaliação 2011 = 0,58. Portanto, considerando a meta do ita = 0,55 e ipa = 0,60 os resultados alcançados em 2011 do ita = 0,69 e do ipa = 0,58 (alcançe da meta = 125% para ita e 96% para o ipa).	Média = 110,50%
20.Atingir o nível 3 de gestão da faixa de pontuação global, considerando o uso do modelo de excelência em gestão pública, por meio da auto avaliação corporativa preconizada pelo programa nacional de gestão pública e desburocratização, até dezembro de 2011	A auto avaliação corporativa foi realizada nos dias 04, 05 e 06 de novembro de 2011. No hotel nacional, em Brasília/DF, com a participação efetiva dos diretores, gerentes gerais e equivalentes.	100%
21.Desempenho global		91,60%

Fonte: Anvisa - Plano de Trabalho para 2011

a.11) Resultados pactuados para 2012

Em 5 de setembro de 2012 foi assinado novo contrato de gestão entre a Anvisa e o Ministério da Saúde. O plano de trabalho para 2012 inclui ações voltadas para a coordenação e articulação para o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, regulação sanitária, controle e monitoramento sanitário, autorização e registros sanitários.

Os resultados de 2012 somente serão apresentados pela agência após o fechamento das contas anuais, o que deverá ocorrer até o mês de março de 2013.

Quadro 13 – Anvisa – Indicadores e metas – Janeiro a dezembro de 2012

Indicador	Meta	Objetivo Estratégico
Índice de risco sanitário em portos , aeroportos e fronteiras	Manter o risco sanitário em até 9%	
Padronização de procedimento para liberação das importações Realizadas pelo Ministério da Saúde	Fluxo padronizado e pactuado com o ministério da saúde para importação de mercadorias realizadas por esse órgão, estabelecido até dezembro de 2012	
Avaliação de processos de ingredientes ativos (IA) novos	Meta (1) avaliar 40% do total acumulado de processos até 2012 Meta (2) plano de ação para promover a ampliação na capacidade de avaliação de ia novos elaborado, até dez-2012,	
Percentual de inspeção dos estudos referentes aos medicamentos biológicos de desenvolvimento nacional	Inspeccionar 80% dos estudos clínicos referentes aos medicamentos biológicos de des. de boas práticas clínicas	
Capacidade de acompanhamento de reações transfuncionais	Acompanhar 100% das notificações de reações transfuncionais do sistema nacional de notificações em vigilância sanitária (NOTIVISA) em 2012	Contribuir para a ampliação do acesso a população a produtos e serviços sujeitos ao regime de Vigilância Sanitária
Oportunidade de investigação de eventos adversos graves	Meta(1) desencadear, em até cinco dias da notificação, o processo de investigação em 100% das suspeitas de óbitos associados ao uso de produtos para a saúde Meta (2) desencadear, em até sete dias da notificação, a análise de 90% das notificações de evento adverso por medicamento que evoluíram para óbito	
Percentual de monitoramento da composição nutricional dos alimentos processados quanto ao teor de sódio, açúcares e gorduras	Analisar 75% das categorias de alimentos processados quanto aos teores de sódio, açúcares, e gorduras, conforme lista prioritária e programação acordada para o ano de 2012	
Percentual de redução do tempo da análise das petições de registro de medicamentos estratégicos	Reduzir em 40% o tempo da primeira manifestação (75 dias) determinado pela resolução da diretoria colegiada (RDC) nº 28/2007 para o registro de medicamentos para doenças órfãs e negligenciadas que fazem parte de programas estratégicos de Governo (leishmaniose, malária, hanseníase, doença de chagas e tuberculose); medicamentos enquadrados no escopo da RDC nº 02/2011 (parceria público-privada, público-privada e transferência de tecnologia); vacinas que integram o calendário do programa nacional de imunização em 2012	
Oportunidade de análise inicial das petições de cadastro e registro de produtos para a saúde dentro do prazo legal capacidade de resposta da central de atendimento da Anvisa dentro do prazo	100% das petições de cadastro e registro dos produtos para a saúde com a primeira manifestação dentro do prazo de 90 dias Responder 90% dos questionamentos encaminhados à central dentro do prazo de até cinco dias úteis para demandas classificadas como urgentes, e de até 15 dias úteis para os demais tipos de demandas	Ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação social no processo regulatório
Capacidade de resposta da Anvisa aos cidadãos	Responder 80% das demandas dos cidadãos no prazo de 15 dias úteis em 2012	
Grau de excelência do sistema de gestão da Anvisa , de acordo com o programa nacional de gestão pública e desburocratização (GESPÚBLICA)	Atingir o terceiro nível até dezembro de 2012 (251 a 350 pontos) do modelo de excelência em gestão pública e desburocratização	Excelência em gestão, em termos de desenho organizacional e processos entre as Organizações Públicas Federais

Fonte: Anvisa - Plano de Trabalho para 2012

a.12) Resultados alcançados no período de 2003 a 2011

O quadro a seguir apresenta, de forma consolidada, uma visão geral dos contratos de gestão da Anvisa entre 1999 e o exercício de 2011. Ressalte-se que, para alguns exercícios, os dados apresentados neste trabalho divergem daqueles divulgados pela agência. Como exemplo, atente-se para o exercício financeiro de 2010, onde o relatório anual aponta para um desempenho global para o cumprimento das metas igual a 92%. No entanto, foram 14 metas pactuadas para aquele ano, sendo que três não foram cumpridas, o que remete a um resultado de 78,57% de desempenho. Na visão da agência, aquelas metas cumpridas acima dos valores e percentuais pactuados compensariam o descumprimento de outra meta não atendida, metodologia essa que não foi seguida neste estudo. Tal conclusão não encontra amparo, seja normativo ou contratual.

A análise do quadro demonstra ainda que não houve, para o período de vigência dos contratos de gestão, uniformidade no que se refere à quantidade de metas pactuadas a cada ano.

Da mesma forma, o desempenho anual variou de forma significativa, alternando entre períodos de desempenho fraco (2001, 2003 e 2004) com exercícios nos quais o cumprimento das metas chega a 90% (2008 e 2011). No entanto, deve ser considerado na avaliação global da agência o desempenho regular verificado naqueles períodos onde o número de metas foi reduzido e o percentual de desempenho ficou abaixo de 80% (2005 e 2010). Pode-se inferir que, para um número menor de compromissos pactuados, melhores resultados deveriam ter sido alcançados.

Quadro 14 – Anvisa – Avaliação Geral das Metas do Contrato de Gestão – 1999 a 2011

Período	Número Metas	% Desempenho
1999	39	79,48%
2000	43	86,05%
2001	27	51,85%

2002	20	80,00%
2003	20	55,00%
2004	20	40,00%
2005	14	64,28%
2006	19	77,80%
2007	31	83,86%
2008	25	90,00%
2009	19	80,00%
2010	14	78,57%
2011	20	90,00%

Fontes: Anvisa – Relatórios Anuais de Avaliação e Relatórios de Gestão

b) Questionamentos da Anvisa em relação à validade do contrato de gestão

No Relatório de 2006 a Anvisa faz a primeira macro avaliação do desempenho dos contratos de gestão para o período de oito anos.

Preliminarmente, a agência destacou as modificações feitas no período, em busca do aprimoramento das metas e indicadores usados para avaliar o desempenho institucional da autarquia. No entanto, o acompanhamento medido de acordo com as metas e indicadores, na avaliação da agência, não tem retratado a contento o importante papel da instituição junto à sociedade. Os indicadores e metas, mesmo modificados anualmente, no entender da Anvisa “...*continuam voltados prioritariamente para a análise de processos e menos para conferir a efetividade das ações realizadas por esta Instituição.*” Em síntese, opinou no sentido de que “...*a dicotomia entre as realizações da Anvisa e o seu desempenho institucional do ponto de vista do Contrato, só comprova a dificuldade enfrentada pela Agência e o Ministério da Saúde em definir indicadores que realmente consigam retratar a complexidade das ações de vigilância sanitária.*”

Percebe-se, portanto, por meio do relatório anual, que a Anvisa voltou a questionar em 2006 a eficácia do contrato de gestão e a forma de avaliar o desempenho da agência por meio de metas e indicadores. A complexidade das

atividades da agência, sua relação com os governos estaduais e municipais, são apontadas como as principais causas para o fraco desempenho institucional medido a partir do cumprimento do contrato de gestão.

c) Análise geral do desempenho dos contratos de gestão da Anvisa

A Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.080, de 1990 consagram a saúde como direito de todos e dever do Estado, que deve exercê-lo por meio da formulação e da execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos. Além disso, o Estado deve estabelecer as condições que assegurem o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde.

Nesse sentido, a saúde é entendida como conceito associado à qualidade de vida do indivíduo e ao seu bem-estar, tanto físico quanto mental e social, tendo como fatores determinantes e condicionantes a alimentação, o meio ambiente, a moradia, o saneamento básico e o trabalho, entre outros.

Uma particularidade na atuação da Anvisa reside no fato da regulação na área da Vigilância Sanitária ser exercida não em um setor específico da economia, mas em todos os setores relacionados a produtos e serviços que podem afetar a saúde da população.

Verifica-se desde o primeiro contrato de gestão metas “ambiciosas”, tanto em número quanto em factibilidade, para estruturar o novo modelo da agência reguladora. Com o passar do tempo agregou-se pautas técnicas, com foco nos processos de trabalho e na construção de metas para dar respostas mais rápidas ao segmento produtivo e adquirir credibilidade e legitimação junto a ele.

No período abrangido pelos exercícios de 2003 a 2007 é comum a referência a produtos resultantes das ações como se fossem indicadores, fato esse que pode ser constatado nos seguintes exemplos:

- Capacitação do quadro de pessoal específico da Anvisa (2006);
- Fóruns regionais e nacional de vigilância sanitária realizados (2007);
- Processos de trabalhos relativos ao gerenciamento de resíduos sólidos padronizados (2007).

Cumpra também ressaltar que a atuação da Anvisa, desde a sua criação, vem sendo acompanhada pelos órgãos de controle do Governo Federal, que além das metas apresentadas no contrato de gestão, observam ainda outros indicadores de desempenho como a execução orçamentária e financeira, a gestão de recursos humanos e a transparência na gestão dos recursos públicos. A agência vem desenvolvendo também, conforme destacado neste trabalho, seu Programa de Modernização da Gestão, com destaque para a aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública, composto por um conjunto de oito critérios, que contêm referenciais de excelência (requisitos) a partir dos quais a Anvisa promove melhorias em suas áreas e aperfeiçoa o seu sistema de gestão, por meio da aplicação continuada da auto avaliação da gestão, da simplificação e da gestão de processos de trabalho.

Nesse sentido, o contrato de gestão não reflete o desempenho operacional e institucional da agência na sua plenitude, servindo como instrumento obrigatório do ponto de vista legal, mas de pouca relevância do ponto de vista prático, na medida em que seus resultados não representam o desempenho da agência diante da sua função social.

Percebe-se ainda que houve coerência entre propósitos e métodos utilizados em relação à função institucional reguladora e suas estratégias de implementação que priorizaram a eficiência na execução dos recursos e no aumento da produtividade.

Quanto à finalidade de “promover e proteger a saúde da população”, afirmada na missão institucional, no entanto, constatou-se que não foram apresentadas estratégias consistentes de implementação que priorizassem a efetividade das ações realizadas. Em outras palavras, as metas pactuadas não refletiram ações que levassem a uma proteção efetiva à saúde da população.

Observa-se que as mudanças constantes na formatação de metas e indicadores, bem como os resultados observados ao longo dos anos, demonstram a falta de conexão entre o planejamento e a gestão na Anvisa.

Estudo elaborado por Santos (2007) já apontava que a deficiência no planejamento na agência não permite “...a consolidação de uma estrutura mínima de programação, monitoramento e avaliação, o que repercute na inexistência de um processo contínuo de adequação de metas e indicadores, bem como a falta de

clareza dos registros e ausência de informações relativas ao cumprimento do seu acompanhamento.”

Como resultado do esforço empreendido a partir de 2008, conforme assinalado à pág. 51 deste relatório, com vistas à adoção de critérios mais objetivos na seleção de indicadores e metas para as ações, há elementos a indicar que os problemas nessa área foram ao menos parcialmente superados. É o que se pretende diagnosticar neste ponto.

De acordo com os princípios do orçamento-programa, a Administração age para solucionar problemas que afetam a coletividade. No caso da Anvisa, tais problemas são identificados e caracterizados na área da saúde pública.

A partir do momento em que a Administração decide agir para sanar um problema identificado como relevante, seja por meio de um programa, ou mesmo de uma ação a ele vinculada, é necessário criar um ou mais indicadores que permitam acompanhar a evolução do problema, de modo a evidenciar a eficácia da ação que estiver sendo empreendida.

Portanto, a principal função do indicador é a de demonstrar se as ações implementadas estão de fato produzindo os resultados esperados, tanto no ritmo quanto no rumo da solução desejada. No caso da Anvisa, todas as evidências levam a crer que a raiz da dificuldade residia nesse particular aspecto, e não faltariam exemplos para ilustrar essa tese.

Da análise dos dados contidos nas páginas anteriores, é possível identificar um salto de qualidade na questão dos indicadores, o que pode ser constatado no Quadro 10 (pág. 54).

Não obstante os avanços já apontados, o estudo ora empreendido permite concluir que a operacionalização do contrato de gestão ainda requer aperfeiçoamentos significativos para que o instrumento de fato atenda aos propósitos para os quais foi idealizado.

Em primeiro lugar, a utilização de um número muito amplo de indicadores e metas, tal como verificado em quase todo o período analisado, tem como principal inconveniente a dispersão de esforços e a perda de objetividade da Administração. Essa constatação aponta para a necessidade de realizar estudos mais aprofundados no sentido de fazer uma seleção daqueles elementos considerados mais relevantes para se medir o desempenho da organização como um todo, podendo os demais

indicadores ser mantidos sob a responsabilidade das áreas afins, para avaliação setorial, caso demonstrada a sua pertinência.

É recomendável, portanto, um esforço da instituição no sentido de desenvolver um conjunto mais seletivo de indicadores que permitam avaliar os resultados da gestão da Anvisa, em especial quanto aos reais benefícios de sua atuação para a sociedade, além, obviamente, dos aspectos da eficiência e efetividade no emprego dos recursos públicos a ela consignados.

Sendo a missão, ou atividade fim da Anvisa, a promoção e a proteção da saúde da população, é de vital interesse para a sua Direção dispor de um ou mais indicadores que mostrem claramente o grau de efetividade com que a agência tem atuado, de modo a justificar a sua manutenção, com os recursos dos contribuintes.

2.2 Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS

2.2.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da ANS

A Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, autarquia sob regime especial de agência reguladora, criada pela Medida Provisória nº 1.928, de 25 de novembro de 1999, convertida na Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, e regulamentada pelo Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000, é vinculada ao Ministério da Saúde. O setor de planos de saúde suplementar é objeto de controle e fiscalização da Agência, sendo regulado pela Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.

O regime de autarquia especial assegura à ANS independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.961, de 2000.

A ANS, com atuação em todo o território nacional, tem por objetivos a regulação, a normatização, o controle e a fiscalização que tem por fim a qualificação da atenção à saúde no setor de saúde suplementar, considerando sua inserção no Sistema Nacional de Saúde. Nos termos do art. 3º de sua lei instituidora, a ANS tem por finalidade institucional promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regulando as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, contribuindo para o desenvolvimento das ações de saúde no País.

Dentre as competências fixadas no art. 4º da Lei 9.961, de 2000, para a ANS, destacam-se:

I – propor políticas e diretrizes gerais ao Conselho Nacional de Saúde Suplementar – CONSU, para a regulação do setor de saúde suplementar;

II – estabelecer as características gerais dos instrumentos contratuais utilizados na atividade das operadoras;

III – elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde para planos e seguros privados de assistência à saúde, nos termos da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998;

IV – fixar critérios para os procedimentos de credenciamento e descredenciamento de prestadores de serviço às operadoras;

V – estabelecer parâmetros e indicadores de qualidade e de cobertura em assistência à saúde para os serviços próprios e de terceiros oferecidos pelas operadoras;

VI – estabelecer normas para ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS;

VII – estabelecer normas relativas à adoção e utilização, pelas operadoras de planos de assistência à saúde, de mecanismos de regulação do uso dos serviços de saúde;

VIII – deliberar sobre a criação de câmaras técnicas, de caráter consultivo, de forma a subsidiar suas decisões;

IX – normatizar os conceitos de doença e lesão preexistentes;

X – definir a segmentação das operadoras e administradoras de planos privados de assistência à saúde, e estabelecer critérios, responsabilidades, obrigações e normas de procedimento para garantia dos direitos assegurados na Lei nº 9.656/98;

XI – estabelecer normas para registro dos produtos definidos na Lei nº 9.656, de 1998;

XII – estabelecer critérios gerais para: o exercício de cargos diretivos das operadoras de planos privados de assistência à saúde e a aferição e controle da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde, sejam eles próprios, referenciados, contratados ou conveniados;

XIII – estabelecer normas, rotinas e procedimentos para concessão, manutenção e cancelamento de registro dos produtos das operadoras de planos privados de assistência à saúde;

XIV – autorizar os reajustes e revisões das contraprestações pecuniárias dos planos privados de assistência à saúde, bem como monitorar a evolução de seus preços;

XV – autorizar o registro dos planos privados de assistência à saúde;

XVI – fiscalizar as atividades das operadoras de planos privados de assistência à saúde e zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao seu funcionamento;

XVI – avaliar a capacidade técnico-operacional das operadoras de planos privados de assistência à saúde para garantir a compatibilidade da cobertura oferecida com os recursos disponíveis na área geográfica de abrangência;

XVII – aplicar as penalidades pelo descumprimento da Lei no 9.656/98, e de sua regulamentação;

XVIII – requisitar o fornecimento de informações às operadoras de planos privados de assistência à saúde, bem como da rede prestadora de serviços a elas credenciada;

XIX – proceder à liquidação das operadoras que tiverem cassada a autorização de funcionamento;

XX – promover a alienação da carteira de planos privados de assistência à saúde das operadoras;

XXI – proteção e defesa do consumidor de serviços privados de assistência à saúde, observado o disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); e,

XXIII – administrar e arrecadar as taxas instituídas por lei.

Nos termos da Lei nº 9.961, de 2000, a direção da ANS é exercida por uma diretoria colegiada, composta por até cinco diretores, sendo um deles o seu Diretor-Presidente, todos brasileiros, indicados e nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, III, "f", da Constituição Federal, para cumprimento de mandato de três anos, admitida uma única recondução. O Diretor-Presidente da ANS é designado pelo Presidente da República, dentre os membros da diretoria colegiada e investido na função por três anos, ou pelo prazo restante de seu mandato, admitida uma única recondução por três anos.

A ANS conta ainda com uma Procuradoria, uma Corregedoria e uma Ouvidora, além de unidades especializadas incumbidas de diferentes funções, de acordo com o regimento interno da entidade. Funciona junto à ANS a Câmara de Saúde Suplementar, de caráter permanente e consultivo.

A ANS tem como missão “Promover a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regular as operadoras setoriais - inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores - e contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país.”

2.2.2 Contratos de Gestão na ANS

2.2.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da ANS

A exemplo das demais agências abrangidas pelo presente estudo, o processo de elaboração do contrato de gestão tem início na própria agência, que define os objetivos e metas a serem pactuados com o Ministério supervisor, a partir de um planejamento estratégico previamente definido. Segue-se a apresentação da proposta de contrato ao Ministério, para negociação dos seus termos e posterior assinatura.

No tocante à metodologia para o acompanhamento e avaliação do contrato de gestão, a ANS informa que:

“A metodologia é definida pela Portaria Conjunta 771, de 2011 – define que pelo menos 80% dos indicadores atinjam o índice certificador da meta (correspondente a 75% da meta). É realizado relatório de execução e submetido à Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, que emite seu parecer e comunicado sintético semestral e anual.

Existe também critério interno, que define que a ANS deverá atingir ao menos 80% de sua medida resumo, uma medida global ponderada pelas dimensões e metas, utilizada para avaliação institucional.”

O contrato de gestão assinado entre a ANS e o Ministério da Saúde em dezembro de 2003 estabeleceu como objeto “...a *pactuação de resultados com a finalidade de permitir a avaliação objetiva do desempenho da ANS, mediante o estabelecimento de diretrizes estratégicas, ações e indicadores constantes dos Anexos I e II, respectivamente.*”

No tocante ao Ministério supervisor o contrato de gestão define os seguintes compromissos de sua alçada:

I - proceder ao acompanhamento e à supervisão do desempenho da ANS e à avaliação da execução deste CONTRATO DE GESTÃO;

II - apresentar, com antecedência de 60 dias antes do término de sua vigência, parecer conclusivo quanto à renovação do contrato, conforme disposto na Cláusula Sexta;

III - empenhar-se para viabilizar a inclusão, no Orçamento Geral da União, de recursos a serem destinados à ANS, que permitam o atingimento das metas estabelecidas no Anexo II;

IV - repassar à ANS, ao longo de cada trimestre, os recursos financeiros necessários ao financiamento das suas atividades;

V - empenhar-se para viabilizar a constituição do Quadro Permanente de Pessoal da ANS.”

Outro aspecto importante refere-se ao processo de acompanhamento da execução do contrato, nos termos da sua Cláusula Quinta, *in verbis*:

“Para o cumprimento da obrigação estabelecida na Cláusula Terceira, o MS instituirá Comissão de Acompanhamento e Avaliação, para subsidiá-lo no acompanhamento e na avaliação da execução deste CONTRATO DE GESTÃO.”

Finalmente, em consonância com o estabelecido na legislação que criou a ANS, o contrato de gestão prevê sanções em caso de descumprimento sem a devida justificativa, por parte da ANS, conforme consta na Cláusula Sétima:

“O descumprimento do presente CONTRATO DE GESTÃO, por parte da ANS, por não observância, ainda que parcial, das cláusulas deste CONTRATO DE GESTÃO, decorrente de má gestão, culpa, dolo, ou violação da lei por parte da Diretoria da ANS, será reportado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, mediante a emissão de relatório, o qual será devidamente atestado pelo MS.

Subcláusula Primeira - Atestado o descumprimento do CONTRATO DE GESTÃO, o MS encaminhará pedido de justificativa à ANS, a qual ficará obrigada a respondê-lo de forma fundamentada, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar do seu recebimento.

Subcláusula Segunda - Na hipótese de não aceitação da justificativa pelo MS, devidamente fundamentada, o Ministro de Estado da Saúde submeterá ao Presidente da República proposta de exoneração de dirigentes, conforme disposto no art. 8º, inciso IV, e no art. 15 da Lei nº 9.961, de 2000.”

a) Contratos de gestão e seus aditivos do período 2003 a 2012

A assinatura do primeiro contrato de gestão entre a ANS e o Ministério da Saúde ocorreu em 21/12/2000, com vigência inicial até 31/07/2001, posteriormente prorrogado para 31/12/2001, mediante Termo Aditivo. Para acompanhar e avaliar a execução do referido contrato foi instituída através da Portaria Conjunta Ministério da Saúde/ANS nº 119, de 2001, a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS. Essa norma foi substituída posteriormente pela Portaria Conjunta nº 6, de 23 de outubro de 2002 e, mais recentemente, pela Portaria Conjunta nº 771, de 22 de julho de 2011.

a.1) Acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão da ANS

De acordo com as normas referidas no parágrafo anterior, a avaliação de desempenho da ANS tem por base os resultados alcançados pelos indicadores de desempenho constantes no contrato de gestão.

O resultado da avaliação é calculado pela comparação entre os resultados efetivamente alcançados e os pactuados para os indicadores de desempenho constantes no contrato, observando-se os prazos e as metodologias previstas.

São utilizados como critérios de avaliação os conceitos A = Suficiente ou B = Insuficiente, que devem ser aplicados, considerando-se:

I - obterá o conceito A = suficiente, aquele indicador que atingir um resultado igual ou superior a 75% (setenta e cinco por cento) do que foi programado no contrato de gestão; e

II - obterá o conceito B = insuficiente, aquele indicador que atingir resultado inferior a 75% (setenta e cinco por cento).

Para que se possa atestar o cumprimento das metas pactuadas no Contrato de Gestão, é necessário que 80% (oitenta por cento) ou mais do conjunto de indicadores de desempenho obtenha o conceito A, para alcançar o "Cumprimento Satisfatório" do Contrato de Gestão. Além disso, a ANS adota como parâmetro

básico para análise das metas o percentual de 75% de execução. É a partir desse parâmetro que as metas são avaliadas a cada ano.

O contrato de gestão se desenvolveu a partir do entendimento de que as ações da ANS, já desde a sua criação, impactariam no mercado, causando incertezas e dúvidas no seu público alvo, incluindo a população segurada, operadoras, seguradoras de planos privados de saúde, prestadores de serviços, e outros.

As Diretrizes Estratégicas firmadas no contrato de gestão para a gestão da ANS estabelecem os parâmetros para a atuação da agência ao desenvolver as ações e buscar o alcance das metas estabelecidas. Nesse sentido, todas as ações implantadas, de acordo com a agência, têm como pilares básicos:

- Ampliar a capacidade efetiva de participação dos consumidores no setor, assegurando e aperfeiçoando as coberturas ofertadas, impedindo ou restringindo a vinculação da assistência e dos preços às condições de saúde e idade;
- Garantir o equilíbrio das informações a todos os participantes do setor, ou seja, às operadoras, aos prestadores de serviço, aos agentes do Sistema Único de Saúde e aos consumidores;
- Garantir o equilíbrio e a manutenção da estabilidade do setor, estabelecendo e controlando os padrões de entrada, operação e saída das operadoras do setor, assegurando aos consumidores o acesso, o direito e a defesa dos seus interesses no tocante à assistência privada à saúde.

Ainda de acordo com os relatórios de gestão anuais, o contrato de gestão da ANS é composto por indicadores de tendência ou resultado frente aos objetivos estratégicos construídos no mapa estratégico da agência. Os resultados a serem alcançados pela instituição são organizados conforme dimensões estratégicas e conectados entre si pelas linhas de ação do Plano Plurianual (PPA), que são as subações do PPA formuladas em consonância com o Plano Nacional de Saúde (PNS), delimitando a estratégia geral e as prioridades elencadas. A partir dessa configuração, são estabelecidos os pesos para cada dimensão e indicadores estratégicos.

No âmbito interno, o acompanhamento dos indicadores de desempenho do contrato de gestão da ANS compreende a coleta de um conjunto de informações

específicas, que são analisadas, consolidadas e, posteriormente, incorporadas ao banco de dados dos indicadores de desempenho do contrato de gestão.

A atualização das informações formaliza-se a partir do preenchimento mensal de formulários específicos padronizados. O processo de acompanhamento gera, periodicamente, relatórios de execução dos indicadores de desempenho, compondo relatórios semestrais e o relatório final anual.

Os relatórios de execução são submetidos a uma comissão interministerial responsável pelo acompanhamento e avaliação do contrato de gestão, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, designada por portaria do Ministério da Saúde.

No âmbito externo, o acompanhamento e a avaliação dos indicadores de desempenho do contrato de gestão da ANS baseiam-se em metodologia, parâmetros e procedimentos estabelecidos na Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, aprovada pela Portaria conjunta nº 6, de 23 de outubro de 2002 e pelas normas que a sucederam.

a.2) Análise dos contratos de gestão da ANS

a.2.1) Avaliação dos resultados de 2002-2003

Durante o segundo semestre de 2001 foi elaborada minuta de documento formal para o contrato de gestão da ANS, para o biênio 2002-2003, contemplando diretrizes estratégicas para a gestão e indicadores de desempenho, contendo metas a serem atingidas a partir da definição das principais linhas de ação estabelecidas por cada diretoria da Agência.

O segundo instrumento contratual de gestão da ANS, originalmente denominado Contrato de Gestão 2002/2003, foi celebrado com o Ministério da Saúde em 10/04/2002 e aprovado pelo Conselho de Saúde Suplementar, conforme a Resolução nº 2, de 2 de abril de 2002, para vigorar no período compreendido entre 01/01/2002 e 31/12/2003.

O contrato de gestão 2002/2003 possuía originalmente dois anexos, um deles destacando as diretrizes estratégicas para a gestão da ANS no biênio; e outro anexo, que relacionava os indicadores de desempenho e suas respectivas metas anuais. Para a escolha dos indicadores privilegiou-se, dentre os mais representativos padrões de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade, aqueles que melhor se identificassem, tanto com o estágio de evolução da regulamentação do setor, que permitisse a responsabilização das operadoras em relação à qualidade dos contratos, à seleção do risco e à adequação da administração financeira, quanto com a consolidação da estrutura de seu órgão regulador.

O pressuposto básico que norteou o estabelecimento das metas para o biênio foi a definição de valores que fossem realistas e exequíveis, em face da capacidade operacional existente e da disponibilidade de recursos previstos.

Em 22/11/2002 foi assinado termo de aditamento ao documento contratual para a inclusão do indicador Grau de Ressarcimento ao SUS II e para a repactuação das metas anuais de quatro indicadores, a saber: Taxa de Migração de Registro Provisório de Produtos para Registro Definitivo de Produtos, % de Operadoras com Registro Definitivo de Operadoras, Grau de Ressarcimento I e Formação do Quadro Permanente de Recursos Humanos. Desta forma, o contrato passou a contar com indicadores para avaliar o desempenho institucional no biênio 2002/2003. Em 11 de dezembro de 2003 foi assinado o 2º termo aditivo ao contrato para a prorrogação de seu prazo de vigência por mais 12 meses.

As diretrizes estratégicas traçadas para orientar a atuação técnico-administrativa da ANS no período correspondem a:

1. Regular o setor para a prestação de serviços de qualidade, com garantias assistenciais, a um preço justo, estimulando a ampliação das coberturas ofertadas e possibilitando o acesso à saúde suplementar.
2. Promover a competitividade, zelando pela manutenção da estabilidade do setor e estabelecendo e controlando padrões de entrada, operação e saída das operadoras.
3. Elevar a confiabilidade e a credibilidade institucional, promovendo o acesso, o direito e a defesa dos interesses dos usuários, no tocante à assistência privada à saúde.

4. Contribuir para o fortalecimento do SUS, visando à melhoria das condições de saúde da população.

A avaliação bienal da execução dos indicadores - avaliação parcial que é feita ao final do biênio - apontou para um resultado positivo para o período 2002/2003. De acordo com a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, os indicadores que tinham metas estabelecidas para o biênio 2002/2003 tiveram suas metas cumpridas, sendo que destes, seis indicadores superaram a meta estabelecida. Ressalta-se que em 11/12/2003, foi assinado Termo de Aditamento que contemplou, entre outras medidas, a exclusão do indicador destinado à constituição do quadro permanente de recursos humanos da ANS.

Os indicadores de desempenho do contrato de gestão 2002/2004 (após assinatura do Segundo Termo Aditivo), de acordo com a natureza de suas ações, caracterizaram-se como indicadores de regulação, operacionais e de infraestrutura.

Os indicadores de regulação vinculavam-se à consolidação do modelo de regulação do setor de assistência suplementar à saúde, correspondendo: a Taxa Anual de Migração de Planos Antigos para Planos Novos, Taxa de Registro Provisório de Produtos para Registro Definitivo e % de Operadoras com Registro Definitivo.

Os indicadores operacionais destinaram-se ao controle do cumprimento da regulamentação, classificando-se da forma a seguir: % de Acompanhamentos Derivados de Análise Técnica (por segmento de operadoras); % de Operadoras com Garantias Financeiras Constituídas; % de Operadoras Adotando Contabilidade Padrão; Número de Fiscalizações Proativas; Grau de Apuração de Denúncias; Grau de Ressarcimento ao SUS I e Grau de Ressarcimento ao SUS II.

Os indicadores de infraestrutura referem-se à consolidação da estruturação do órgão regulador e são os seguintes: Implantação do Sistema de Informações Epidemiológicas; Implantação da Estrutura de Tecnologia da Informação; Implantação de Núcleos Regionais; Capacitação do Quadro de Pessoal; Produção e Difusão do Conhecimento em Saúde Suplementar; Imagem da ANS junto aos Usuários, Operadoras e Prestadores e Satisfação do Usuário com os Serviços Prestados pelas Operadoras.

Cumprido ressaltar que em cada exercício foi elencado um conjunto de indicadores vinculados às naturezas das ações empreendidas pela agência, não necessariamente a totalidade dos indicadores sendo avaliados a cada ano.

Quadro15 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro de 2002 a dezembro de 2003

	Indicador de Desempenho	Meta	Parâmetro Básico	Realizado	Resultado
Consolidação do Modelo de Regulação	1)Taxa anual de migração de planos antigos para planos novos	35%	25%	41%	Atingida
	2)% de acompanhamentos derivados de análise técnica por segmento de operadora	80%	57%	75%	Cumprida
Monitoramento do Cumprimento da Regulamentação	3)%Operadoras com garantias financeiras constituídas	50%	36%	40%	Cumprida
	4)%Operadoras adotando contabilidade padrão	80%	57%	76%	Cumprida
	5)Nº de fiscalizações proativas	400	284	445	Atingida
	6)Grau de apuração de denúncias	100%	71%	73%	Cumprida
	7)Grau de ressarcimento ao SUS I	35%	25%	29%	Cumprida
	8)Grau de ressarcimento ao SUS II	76%	54%	78%	Atingida
	9)Implantação do sistema de informações epidemiológicas dos usuários	100%	71%	100%	Atingida
Consolidação da Infraestrutura do Órgão Regulador	10)Grau de implantação da estrutura de TI	100%	71%	98%	Cumprida
	11)Implantação de Núcleos Regionais	4	3	4	Atingida
	12)Nº total de servidores treinados	900	640	1.621	Atingida
	13)Nº total de horas de treinamento	21.600	15.358	26.830	Atingida
	14)Nº de Seminários, Palestras e Publicações voltadas à produção/difusão do conhecimento em saúde suplementar	84	60	104	Atingida
	15)Imagem da ANS (Pesquisa de Opinião)	2	1	2	Atingida
	16)Grau de conhecimento dos usuários s/direitos básicos, grau de satisfação dos usuários com serviços prestados pelas operadoras (Pesquisa de Opinião)	2	1	2	Atingida

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2003

Em relação aos critérios de avaliação para o cumprimento das metas do contrato de gestão para o triênio 2002/2004, os resultados das análises foram medidos a partir da comparação entre os resultados efetivamente alcançados e os pactuados para os indicadores de desempenho, observando-se os prazos e as metodologias previstas.

A Comissão de Avaliação, no acompanhamento e na avaliação da execução dos indicadores integrantes do contrato de gestão, levou em conta a edição de normas (Portaria Conjunta nº 06, de 23 de outubro de 2002) e a disponibilização de recursos e insumos humanos, materiais, orçamentários e financeiros devidos à ANS.

a.2.2) Avaliação dos resultados de 2004

A avaliação mensal da execução dos indicadores referentes ao período de janeiro a dezembro de 2004, apontou, segundo a agência, para um resultado positivo para o período. De acordo com a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, dos quinze indicadores que tinham metas estabelecidas para o ano de 2004, o resultado foi o seguinte:

- três indicadores superaram a meta anual;
- três indicadores atingiram a meta anual;
- seis indicadores superaram o índice de execução certificador de cumprimento; e
- três indicadores não cumpriram a meta anual.

Assim, o contrato de gestão 2002/2004 obteve índice médio de execução de 80% em 2004, resultado que lhe confere a certificação de cumprimento satisfatório, de acordo com o Relatório de Gestão de 2004, por superar o índice certificador de cumprimento em 7%.

O Quadro a seguir apresenta o formato final do contrato de gestão da ANS para 2004, juntamente dos resultados alcançados. A avaliação consiste de:

- Meta cumprida(+) a que alcançou mais do que a meta;
- Cumprida, caso tenha atingido a meta;
- Cumprida(-) quando atingido o parâmetro básico; e,
- Não cumprida quando não alcançado ao menos o parâmetro básico.

Quadro 16 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2004

Indicador de Desempenho		Meta	Parâmetro Básico	Realizado	Resultado
Consolidação do Modelo de Regulação	1)Taxa anual de migração de planos antigos para planos novos	45%	32%	54%	Cumprida (+)
	2)Migração de registros provisórios de produtos para registros definitivos	50%	36%	0%	Ñ Cumprida
	3)% de operadoras com registro definitivo	50%	36%	0%	Ñ Cumprida
Monitoramento do Cumprimento da Regulamentação	4)% de acompanhamentos derivados de análise técnica por segmento de operadora	100%	71%	76%	Cumprida (-)
	5)%Operadoras com garantias financeiras constituídas	80%	57%	50%	Ñ Cumprida
	6)%Operadoras adotando contabilidade padrão	90%	64%	80%	Cumprida (-)
	7)Nº de fiscalizações proativas	250	178	207	Cumprida (-)
	8)Grau de apuração de denúncias	100%	71%	85%	Cumprida (-)
	9)Grau de ressarcimento ao SUS I	40%	28%	30%	Cumprida (-)
	10)Grau de ressarcimento ao SUS II	80%	57%	70%	Cumprida (-)
Consolidação da Infraestrutura do Órgão Regulador	11)Implantação de Núcleos Regionais	4	3	4	Cumprida
	12)Nº total de servidores treinados	450	320	673	Cumprida (+)
	13)Nº total de horas de treinamento	10.800	7.679	18.029	Cumprida (+)
	14)Nº de Seminários, Palestras e Publicações voltadas à produção/difusão do conhecimento em saúde suplementar	30	21	154	Cumprida (+)
	15)Imagem da ANS (Pesquisa de Opinião)	1	1	1	Cumprida
	16)Grau de conhecimento dos usuários/direitos básicos, grau de satisfação dos usuários com serviços prestados pelas operadoras (Pesquisa de Opinião)	1	1	1	Cumprida

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2004

Os relatórios de execução do triênio foram submetidos à comissão interministerial responsável pelo acompanhamento e avaliação do contrato de gestão 2002/2004 da ANS, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, designada pela Portaria nº 2007, de 30 de outubro de 2002, do Gabinete do Ministro da Saúde, publicada no DOU nº 212, de 31 de outubro de 2002.

Verifica-se nessa primeira análise da sistemática dos contratos de gestão da ANS no período 2001/2004 que, por suas características específicas, o contrato de gestão da ANS mostrou-se mais abrangente que o Programa Saúde Suplementar, desenvolvido no âmbito do Plano Plurianual e, portanto, diferentemente de outros órgãos federais, como a Anvisa, um mecanismo mais amplo no que se refere ao acompanhamento da gestão da agência.

a.2.3) Avaliação dos resultados de 2005

O contrato de gestão de 2005, de acordo com a agência, possibilitou um aprofundamento das ações das diversas áreas da ANS, no sentido de aumentar a articulação entre as diretorias, a partir do intercâmbio de ações para alcançar as diretrizes almejadas e os resultados dos indicadores.

A avaliação da execução dos indicadores de 2005 mostrou, de acordo com a ANS, um resultado positivo para o período. De acordo com a Sistemática de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, dos dezesseis indicadores que tinham metas estabelecidas para o ano de 2005, apenas três indicadores não lograram cumprir a meta anual. O contrato de gestão obteve índice médio de execução de 81,25% em 2005, resultado que lhe confere a certificação de cumprimento satisfatório, por superar o índice certificador de cumprimento em 8%.

Os indicadores que não apresentaram cumprimento foram, de acordo com a agência, a taxa de regularização dos registros de planos de saúde, a concessão da autorização de funcionamento das operadoras e o índice de ressarcimento ao SUS, indicadores esses que se encontravam no âmbito de três diretorias distintas (DIPRO, DIOPE e DIDES, respectivamente).

De acordo com a avaliação da ANS, não foram cumpridas as metas para os dois primeiros indicadores, em função “...de um mesmo processo de trabalho, que

foi prejudicado pela lentidão de funcionamento de aplicativo para registro de produto, que necessitou de nove versões diferentes”. Com relação ao índice de ressarcimento, os principais entraves, segundo a agência, foram a lentidão no retorno dos pareceres enviados e a falta de consistência entre os dados do MS e da ANS.

O Quadro a seguir apresenta a situação do Contrato de Gestão da ANS para o exercício financeiro de 2005.

Quadro 17 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2005

Definição	Indicador de Desempenho	Meta	Parâmetro Realizado	Avaliação	
1.Indução da sustentabilidade do mercado de saúde suplementar.....	1.1.Taxa de regularização do registro de plano de saúde	50%	36%	0%	Ñ Cumpriu
2.A qualificação da saúde suplementar.....	2.1.Índice de acompanhamento da atenção à saúde no âmbito da saúde suplementar	75%	54%	99%	Cumpriu
3.Indução da sustentabilidade do mercado de saúde suplementar.....	3.1.Percentual de conclusão de processos de solicitações de reajustes de contraprestação pecuniária para os planos contratados por Pessoa física posteriormente à Lei 9.656/98	100%	71%	144%	Cumpriu
4.A qualificação da saúde complementar.....	4.1.Efetividade no recolhimento da taxa de saúde suplementar	84%	60%	65%	Cumpriu
	4.2.Realização de pesquisa de aferição do grau de satisfação dos Atores envolvidos quanto ao papel da ANS	100%	100%	100%	Cumpriu
	4.3.Concurso público	100%	71%	100%	Cumpriu
	4.4.Efetividade no orçamento	95%	68%	95%	Cumpriu
5.A garantia da confiabilidade e da credibilidade institucional.....	5.1.Realização e divulgação de pesquisa sobre o grau de satisfação dos usuários com os serviços prestados pelas operadoras	100%	100%	100%	Cumpriu
	5.2.Ações de fiscalização reativa	100%	71%	123%	Cumpriu
	5.3.Ações de fiscalização planejada	100%	71%	91%	Cumpriu

6.A integração do setor de saúde suplementar com o setor público de saúde.....	6.1.Índice de ressarcimento	25%	18%	19%	Ñ Cumpriu
	6.2.Índice de partilha	96%	69%	77%	Cumpriu
	6.3.Índice de desenvolvimento do padrão de troca de informação em Saúde Suplementar - publicação de Portaria	100%	0,00%	100%	Cumpriu
7.A inclusão da sustentabilidade do mercado de saúde suplementar.....	7.1.Índice de atualização cadastral das operadoras	*100% gp	71% gp	74% gp	Cumpriu
		75% mp	54% mp	83% mp	
	7.2.Índice de concessão de autorização de funcionamento de operadoras	50% pp	36% pp	56% pp	Ñ Cumpriu
		*100% gp	71% gp	1% gp	
		75% mp	54% mp	0% mp	
8.Elevar a confiabilidade e credibilidade institucional.....	8.1.Índice de acompanhamento econômico-financeiro das operadoras	50% pp	36% pp	1% pp	Cumpriu
		*100% gp	71% gp	83% gp	
		75 mp	54 mp	93 mp	
		50% pp	36% pp	62% pp	

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2005

*Legenda: gp= grande porte; mp= médio porte;pp= pequeno porte

A partir do exercício de 2005, os contratos de gestão da ANS passaram a ser anuais, sem termos aditivos. O contrato de gestão de 2005 permitiu formular novos indicadores, baseados nos problemas detectados nos exercícios anteriores, no que se refere aos processos envolvidos. De acordo com a Agência, foi também possível modificar a estrutura por áreas para componentes, denominados “Eixos Direcionais” e “Índices Gerais”. A atribuição seletiva de pesos aos diversos componentes também foi realizada, com a experiência adquirida nos anos anteriores.

a.2.4) Avaliação dos resultados de 2006

Segundo o Relatório de Gestão da ANS para 2006, o contrato de gestão desse mesmo ano teve por objeto a pactuação de resultados com a finalidade de permitir a avaliação objetiva do desempenho da Agência, mediante o estabelecimento de diretrizes estratégicas (Qualificação da Saúde Suplementar; Desenvolvimento Institucional; Sustentabilidade do Mercado e Articulação Institucional), índices gerais e indicadores. Para o cumprimento do contrato de

gestão, foi estabelecida a meta de 0,8000 para a Medida Resumo do Contrato de Gestão, que é resultante das ponderações dos indicadores, índices e eixos.

A estrutura do contrato de gestão para 2006 foi desenhada como uma “árvore de indicadores”, que inclui eixos direcionais, índices gerais, indicadores e indicadores componentes, cada item com uma ponderação atribuída de acordo com sua relevância no interior do componente seguinte. Nesse sentido, a avaliação da execução dos indicadores de 2006 apontou para um resultado positivo, sendo que a medida resumo alcançou o valor de 0,8755 – superando a meta de 0,8000. Ainda com relação aos resultados, observou-se que 20 dos 28 indicadores pactuados para o período, (71,4%) alcançaram ou superaram as suas metas. Os demais indicadores apresentaram duas situações distintas: quatro indicadores (14,3%) não alcançaram completamente a meta, mas atingiram alcance superior a 70% da meta e os demais – quatro indicadores (14,3%) - apresentaram execução inferior a 50% da meta.

O contrato de gestão de 2006, de acordo com a ANS, possibilitou um aprofundamento das ações das diversas áreas, no sentido de aumentar a articulação entre as diretorias, a partir do intercâmbio de ações para alcançar as diretrizes almejadas e os resultados dos indicadores, a partir de uma nova estrutura que *“... permitiu construir um painel de controle, para o monitoramento conjunto das áreas, articulado de acordo com medidas mais agregadas, permitindo uma visualização do ponto de vista macro e micro institucional.”*

O Quadro 18 apresenta os resultados do contrato de gestão para o exercício de 2006.

Quadro 18 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2006

Indicador	Meta	Resultado	Avaliação
1.Efetividade no processamento e divulgação da 2ª e 3ª fase de indicadores das operadoras	100%	70%	Ñ Cumpriu
2.Efetividade no processamento e divulgação dos indicadores da avaliação institucional	100%	100%	Cumpriu
3.Desenvolvimento RH - Educação Permanente	100%	193%	Cumpriu
4.Elaboração e Aprovação do PCCS	100%	100%	Cumpriu
5.Implantação do Sistema de Avaliação de Desempenho	80%	100%	Cumpriu
6.Efetividade na Execução Orçamentária	95%	95%	Cumpriu
7.Efetividade de Recebimento de Receita Própria	100%	132%	Cumpriu

8.Desenvolvimento e implantação do Sistema de Acompanhamento e Melhoria de Processos de Trabalho	25%	86%	Cumpriu
9.Implantação da política de segurança da informação	100%	100%	Cumpriu
10.Elaboração do plano diretor informação/informática	100%	100%	Cumpriu
11.Elaboração e implantação do DW/ANS	100%	100%	Cumpriu
12.Realização de pesquisa prioritária (Contratação e realização de projetos e pesquisas)	80%	0	Ñ Cumpriu
13.Efetivação dos meios de difusão (livros, revistas, boletim informativo)	80%	287%	Cumpriu
14.Realização e participação de eventos técnico-científicos no âmbito da SS	80%	196%	Cumpriu
15.Regularização de Registro de Produtos	25%	45%	Cumpriu
16.Acompanhamento da atenção à saúde no âmbito da SS	80%	62%	Ñ Cumpriu
17.Efetividade do reajuste de contraprestação pecuniária	75%	100%	Cumpriu
18.Efetividade da atualização cadastral (operadoras)	75%	96%	Cumpriu
19.Efetividade do Acompanhamento Econômico - Financeiro	80%	86%	Cumpriu
20.Efetividade de registro de operadoras	75%	34%	Ñ Cumpriu
21.Efetividade na adesão ao TISS total de operadoras de grande porte que implantaram o TISS/total das operadoras de grande porte	30%	0	Ñ Cumpriu
22.Fiscalização Reativa (Denúncia dos Disk, e-mail, cartas e fax)	40%	47%	Cumpriu
23.Efetividade no atendimento ao beneficiário (Central de Relacionamento)	75%	97%	Cumpriu
24.Fiscalização das demandas Institucionais (Justiça, Procon e SUS)	75%	118%	Cumpriu
25.Fiscalização Planejada de Operadoras	90%	145%	Cumpriu
26.Efetividade no Ressarcimento	80%	71%	Ñ Cumpriu
27.Efetividade de execução de agendas de integração SUS/ANS	90%	67%	Ñ Cumpriu
28.Fortalecimento da imagem da ANS (pesquisa anual)	100%	0	Ñ Cumpriu

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2006

a.2.5 Avaliação dos resultados de 2007

A estrutura do contrato de gestão para 2007 apresentou interseção entre eixos direcionais já utilizados no ano anterior, por representarem o conjunto dos projetos da agência e caracterizarem os focos principais para o sucesso das ações de regulação e regulamentação da ANS. Os índices gerais foram formulados de acordo com o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública do Governo Federal, cuja dimensão de resultados do bloco de controle foi selecionada, visando à adequação da avaliação de resultados, inerente ao contrato de gestão.

Considerou-se a partição original do instrumento para estabelecer os percentuais de cada índice geral, sendo que o novo arranjo permitiu, de acordo com a ANS, maior articulação entre os projetos e maior fidedignidade da mensuração do

desempenho. A avaliação da execução dos indicadores de 2007, realizada mensalmente, apontou para um resultado de 0,8040 – superando a meta de 0,8000.

O acompanhamento dos indicadores de desempenho do contrato de gestão de 2007 da ANS compreendeu a coleta de um conjunto de informações específicas, que foram analisadas, consolidadas e, posteriormente, incorporadas ao banco de dados dos indicadores de desempenho do contrato de gestão. A atualização das informações formalizou-se a partir do preenchimento mensal de formulários específicos padronizados. O processo de acompanhamento gerou, periodicamente, relatórios de execução dos indicadores de desempenho (notas técnicas), sendo quatro relatórios parciais e um relatório final.

Os relatórios de execução foram submetidos à Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho da ANS, designada pela Portaria nº 2007, de 30 de outubro de 2002, do Gabinete do Ministro da Saúde, publicada no DOU nº 212, de 31 de outubro de 2002, sendo os resultados finais apresentados no Quadro 19 a seguir.

Quadro 19 – ANS - Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2007

Indicador de Desempenho	Meta	Resultado	Avaliação
1. Proporção de operadoras com programas cadastrados de promoção à saúde e prevenção de doenças	100%	8%	Ñ Cumpriu
2. Acompanhamento da atenção à saúde no âmbito da SS	70%	75%	Cumpriu
3. Efetividade na redução do índice médio de reclamações	20%	-4%	Ñ Cumpriu
4. Índice de conhecimento da ANS pelo público externo	38%	21%	Ñ Cumpriu
Resultados relativos aos cidadãos usuários	0	46%	
5. Efetividade no projeto Parceiros da Cidadania	70%	63%	Ñ Cumpriu
6. Efetividade no atendimento ao beneficiário pela Central de Relacionamento	75%	82%	Cumpriu
7. Índice de Beneficiário em operadoras avaliadas pelo Programa de Qualificação	80%	92%	Cumpriu
Resultados relativos à integração com a sociedade	0	79%	
8. Efetividade na execução orçamentária	95%	92%	Ñ Cumpriu
9. Efetividade de recebimento de receita realizadas com fontes de recursos próprios	90%	107%	Cumpriu
Resultados orçamentários e financeiros	0	100%	

10.Efetividade do desempenho individual na progressão da carreira do servidor	70%	0	Ñ Cumpriu
Resultados relativo às pessoas	0	0	
11.Efetividade no uso de licitações eletrônicas	20%	24%	Cumpriu
Resultados relativos a suprimento	0	100%	
12.Implementação da rede de centros colaboradores	70%	64%	Ñ Cumpriu
13.Ampliação do volume de recursos financeiros aplicados no fomento à pesquisa	100%	0	Ñ Cumpriu
14.Efetividade no acompanhamento econômico-financeiro	70%	93%	Cumpriu
15.Efetividade no acompanhamento do DIOPS	70%	94%	Cumpriu
16.Efetividade na análise atuarial	70%	86%	Cumpriu
17.Efetividade na análise dos planos de recuperação	70%	96%	Cumpriu
18.Efetividade na realização de visitas técnicas	70%	100%	Cumpriu
19.Fiscalização reativa	40%	41%	Cumpriu
Resultados relativos a serviços e produtos	0	83%	
20.Implementações de ações da política de segurança da informação	80%	100%	Cumpriu
21.Elaboração do plano Diretor de Informações e informática	80%	75%	Ñ Cumpriu
22.Implantação do datamart de qualificação das operadoras	80%	100%	Cumpriu
23.Qualificação do cadastro de beneficiários	80%	100%	Cumpriu
24.Ampliação da automatização dos processos de gestão interna da ANS	80%	100%	Cumpriu
25.Conformidade e oportunidade no uso do padrão TISS	50%	50%	Cumpriu
26.Efetividade na integração com o SUS	90%	109%	Cumpriu
27.Índice de resposta aos processos finalísticos	37%	32%	Ñ Cumpriu
28.Índice de desempenho institucional	60%	79%	Cumpriu

Fonte: ANS - *Relatório de Gestão de 2007*

a.2.6) Avaliação dos resultados de 2008

No exercício de 2008 a estrutura do contrato de gestão manteve a mesma metodologia dos anos anteriores, de interseção entre eixos direcionais, representando o conjunto dos programas e projetos da agência e caracterizando os focos principais para o sucesso das ações de regulação e regulamentação da ANS.

Os índices gerais foram novamente formulados de acordo com o Instrumento para Avaliação da Gestão Pública do Governo Federal, cuja dimensão de resultados do bloco de controle foi selecionada, visando à adequação da avaliação de

resultados, inerente ao contrato de gestão. Considerou-se a partição original do instrumento para estabelecer os percentuais de cada índice geral. A avaliação da execução dos indicadores de 2008 apontou, de acordo com a agência, para um resultado positivo, alcançando o valor de 0,9063, superando a meta básica de 0,8000.

Com relação à taxa de renovação de indicadores no contrato de gestão de 2008 em relação ao exercício anterior, 42% representaram novos indicadores; 31% permaneceram com a mesma fórmula e os demais, 27%, apresentaram pequenas alterações nas fórmulas, de maneira a aprimorar as medidas. O processo de revisão/formulação de indicadores ocorreu de forma alinhada às subações do PPA, mantendo-se as lógicas de forma a acompanhar os resultados em séries históricas e permitir novas medidas que abarcassem as iniciativas estratégicas da instituição, do Ministério da Saúde e do Governo Federal.

Ainda em relação aos resultados alcançados, pode-se observar que, para 24 dos 26 indicadores (92,3%), foram alcançadas ou superadas as metas. Os demais indicadores apresentaram duas situações distintas: para um indicador (3,8%) não se alcançou completamente a meta, mas atingiu-se alcance superior a 71% da meta (índice certificador da meta) e para outro indicador (3,8%) apresentou-se execução inferior a 71% da meta. Os resultados consolidados para 2008 estão refletidos no Quadro 20 a seguir.

Quadro 20 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2008

Indicador de Desempenho	Meta	Resultado	Avaliação
1. Perfil dos programas de promoção à saúde e prevenção de doenças as saúde suplementar	100%	100%	Cumpriu
2. Proporção de beneficiários com análise de indicadores de atenção à saúde	50%	94%	Cumpriu
3. Índice de conhecimento e aprovação da ANS pelo público externo	58%	0%	Ñ Cumpriu
4. Reestruturação do programa parceiros da cidadania	100%	100%	Cumpriu
5. Aperfeiçoamento da central de relacionamento	100%	100%	Cumpriu
6. Proporção de beneficiários em operadoras qualificadas pelo IDSS	90%	97%	Cumpriu
7. Educação para o consumo	100%	100%	Cumpriu
8. Desenvolvimento do anuário de produtos	100%	100%	Cumpriu

9.Recebimento de receitas realizadas com fontes de recursos próprios	90%	112%	Cumpriu
10.Indicador de concentração e aproveitamento de horas de treinamento por servidor	100%	100%	Cumpriu
11.Evolução na avaliação de desempenho	75%	95%	Cumpriu
12.Efetividade no uso de licitações eletrônicas	15%	53%	Cumpriu
13.Realização de pesquisa de satisfação com demandas e usuários de serviços e produtos contratados	100%	100%	Cumpriu
14.Difusão do conhecimento	80%	100%	Cumpriu
15.Efetividade no acompanhamento econômico financeiro	70%	99%	Cumpriu
16.Efetividade de análise atuarial	70%	88%	Cumpriu
17.Efetividade na análise dos planos de recuperação	70%	74%	Cumpriu
18.Monitoramento da rede assistencial de OPS no segmento médico-hospitalar	75%	81%	Cumpriu
19.Desenvolvimento das ações de fiscalização referente às representações	75%	68%	Ñ Cumpriu
20.Gerenciamento eletrônico de conteúdos não estruturados no processo de ressarcimento	75%	91%	Cumpriu
21.Gerenciamento eletrônico de conteúdos não estruturados no processo de fiscalização	75%	100%	Cumpriu
22.Implementação de melhorias nos processos de ressarcimento ao SUS	75%	100%	Cumpriu
23. Implementação do padrão de troca de informações em saúde suplementar (TISS)	75%	95%	Cumpriu
24.Índice de atividades de integração com o SUS	90%	100%	Cumpriu
25. índice de Desempenho Orçamentário	95%	99%	Cumpriu
26.Resolutividade da mudança metodológica no processo fiscalizatório	15%	85%	Cumpriu

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2008

a.2.7) Avaliação dos resultados de 2009

Em 2009 a sistemática de execução, acompanhamento e avaliação também ocorreu nos moldes dos anos anteriores, tendo a avaliação mensal da execução dos indicadores apresentado um resultado igual a 0,9363 – superando a meta de 0,8000.

Com relação à taxa de renovação de indicadores no contrato de gestão de 2009 em relação ao anterior, 37,9% representaram novos indicadores; 37,9%

permaneceram com a mesma fórmula e os demais, 24,2%, apresentaram pequenas alterações nas fórmulas, de forma a aprimorar as medidas. Novamente, o processo de revisão/formulação de indicadores ocorreu de forma alinhada às subações do PPA, sendo mantidas as lógicas ou constructos essenciais, de forma a acompanhar os resultados em séries históricas e permitir novas medidas que abarcassem as iniciativas estratégicas da ANS, do Ministério da Saúde e do Governo Federal.

Em relação aos resultados, pode-se observar que para 25 dos 29 indicadores (86,2%) alcançaram-se ou superaram-se as metas, sendo que para os demais indicadores não foi alcançada completamente a meta, mas obteve-se alcance superior a 71% da meta (índice certificador da meta), conforme se verifica na Tabela a seguir. No balanço final, 100% dos indicadores apresentaram resultados satisfatórios (ou suficientes, conferindo conceito “A”), sendo que a medida resumo, que mensura a intensidade e a velocidade resultantes da produção das diversas áreas da ANS agrupadas em índices gerais e eixos direcionais, alcançou 0,9363.

Quadro 21 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2009

Indicador de Desempenho	Meta	Resultado	Avaliação
1.Monitoramento e acompanhamento da implantação das diretrizes clínicas junto às OPS	100%	100%	Cumpriu
2.Proporção de beneficiários com análise de indicadores de atenção à saúde	70%	95%	Cumpriu
3.Implantação de regra de mobilidade com portabilidade, com disponibilização de catálogos de planos na Internet	100%	100%	Cumpriu
4.Fundo garantidor da saúde suplementar	100%	100%	Cumpriu
5.Satisfação do beneficiário com o atendimento da central de relacionamento	100%	100%	Cumpriu
6.Taxa de operacionalização dos acordos de cooperação técnica (parceiros da cidadania)	100%	100%	Cumpriu
7.Taxa de resolutividade da NIP	10%	63%	Cumpriu
8.Proporção de beneficiários em operadoras avaliadas pelo IDSS	90%	97%	Cumpriu
9.Divulgação das ações de educação para o consumo	100%	150%	Cumpriu
10.Índice de empenho orçamentário	95%	99%	Cumpriu
11.Recebimento de receita realizadas com fontes de recursos próprios	80%	85%	Cumpriu

12. Concentração de horas de treinamento por servidor	100%	152%	Cumpriu
13. Proporção das capacitações realizadas em relação ao plano anual de capacitação -PAC	70%	83%	Cumpriu
14. Mapeamento de competências	100%	100%	Cumpriu
15. Efetividade no uso de licitações eletrônicas	15%	46%	Cumpriu
16. Difusão do conhecimento	70%	93%	Cumpriu
17. Efetividade no acompanhamento econômico-financeiro	70%	100%	Cumpriu
18. Efetividade na análise atuarial	70%	90%	Cumpriu
19. Desenvolvimento do modelo de acreditação de operadoras	100%	75%	Ñ Cumpriu
20. Taxa de execução do programa Olho Vivo	80%	100%	Cumpriu
21. Monitoramento da rede assistencial de OPS do segmento médico-hospitalar	80%	93%	Cumpriu
22. Desenvolvimento das ações de fiscalização referente às representações	75%	83%	Cumpriu
23. Gerenciamento eletrônico de conteúdos não estruturados no processo de ressarcimento-II	75%-135%	140%	Cumpriu
24. Gerenciamento eletrônico de conteúdos não estruturados no processo de fiscalização-II	75%-135%	83%	Cumpriu
25. Implementação de melhorias nos processos de ressarcimento ao SUS	90%	80%	Ñ Cumpriu
26. Implementação dos padrões de comunicação e segurança (troca eletrônica) da TISS	5%	16%	Cumpriu
27. Índice de atividades de integração com o SUS	90%	80%	Ñ Cumpriu
28. Resolutividade da mudança metodológica no processo fiscalizatório	70%	89%	Cumpriu
29. Divulgação do IDI	70%	82%	Cumpriu

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2009

a.2.8) Avaliação dos resultados de 2010

A partir de 2009, de acordo com a ANS, os indicadores do contrato de gestão foram vinculados “... de forma integrada, aos objetivos estratégicos da Agência, produzindo um claro percurso evolutivo e integrador das experiências anteriores, permitindo avaliar de modo mais objetivo e confiável o comprometimento da ANS no

cumprimento de sua Missão e no alcance de sua Visão.” (Relatório de Gestão de 2010).

Em 2010 foi realizado o desdobramento das metas globais em metas intermediárias e individuais para toda a instituição, por força do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que trata da nova sistemática de avaliação de desempenho para fins de gratificação, estabelecida pelo MPOG. As metas intermediárias foram definidas pelas unidades da ANS, de acordo com o mapa estratégico, o Regimento Interno e as competências setoriais, representando os principais desafios a serem superados de forma a contribuir para o alcance das metas institucionais definidas no contrato de gestão.

Nesse sentido, o monitoramento das linhas de ação do PPA passou a ocorrer em conjunto com o das metas intermediárias e metas institucionais a elas relacionadas, por meio do PlamSUS (Sistema de Planejamento, Orçamento e Monitoramento das ações do SUS). As metas intermediárias passaram a representar o elo entre as metas institucionais e as individuais, de forma que cada unidade priorizasse suas metas e de sua equipe, em direção ao alcance das metas de resultado da ANS. A avaliação da execução dos indicadores do contrato de gestão de 2010 aponta para um resultado positivo, alcançando o valor de 0,9486 – superando a meta básica de 0,8000. Relativamente à taxa de renovação de indicadores no contrato de gestão para 2010 em relação ao anterior, 54,2% representaram novos indicadores ou com formulações distintas, de forma a aprimorar as medidas. O processo de revisão/formulação de indicadores ocorreu de forma alinhada às subações do PPA, ou seja, foram mantidas as lógicas ou constructos essenciais, de forma a acompanhar os resultados em séries históricas e permitir novas medidas que abarcassem as iniciativas estratégicas da instituição, do Ministério da Saúde e do Governo Federal.

Quanto aos resultados, pode-se observar que para 21 dos 24 indicadores (87,5%) foram alcançadas ou superadas as metas, enquanto que para os demais indicadores (três indicadores ou 12,5%) não se alcançou completamente a meta, mas alcançou-se percentual superior a 71% da meta (índice certificador da meta). No balanço final, em 100% dos indicadores apresentaram-se resultados satisfatórios ou suficientes, obtendo-se conceito “A”, sendo que a medida resumo, que mensura a intensidade e a velocidade resultantes da produção das diversas áreas da ANS agrupadas em eixos direcionais, alcançou 0,9452. Os resultados finais estão apresentados no Quadro 22 a seguir.

Quadro 22 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2010

Indicador de Desempenho	Meta	Resultado	Avaliação
1. Monitoramento dos programas de promoção de promoção da saúde e prevenção de doenças na saúde suplementar cadastrados na ANS	100%	100%	Cumpriu
2. Proporção de beneficiários em operadoras avaliadas pelo IDSS	90%	94%	Cumpriu
3. Implantação do novo aplicativo para envio das informações solicitadas pela ANS através do sistema de informação de produtos (SIP)	100%	100%	Cumpriu
4. Desenvolvimento do modelo de acreditação de operadoras	50%	50%	Cumpriu
5. Taxa de resolutividade da NIP	30%	85%	Cumpriu
6. Implementação do mecanismo de avaliação do Programa Olho Vivo	100%	100%	Cumpriu
7. Índice de resposta no prazo às demandas da central de relacionamento	50%	92%	Cumpriu
8. Taxa de operacionalização dos acordos de coordenação técnica (parceiros da cidadania)	100%	92%	Ñ Cumpriu
9. Efetividade no acompanhamento econômico-financeiro	70%	100%	Cumpriu
10. Efetividade na análise atuarial	70%	91%	Cumpriu
11. Monitoramento atuarial dos produtos	100%	100%	Cumpriu
12. Monitoramento da rede assistencial de OPS do segmento médico-hospitalar	80%	100%	Cumpriu
13. Índice de acompanhamento do passivo de processamento dos atendimentos identificados para fins de ressarcimento ao SUS	325%	100%	Ñ Cumpriu
14. Acompanhamento da implantação do padrão TISS (troca de informação em saúde suplementar)	100%	100%	Cumpriu
15. Difusão do conhecimento	80%	100%	Cumpriu
16. Divulgação de informações corporativas	100%	100%	Cumpriu
17. Implantação do projeto de ressarcimento ao SUS das autorizações de procedimentos de alto custo (APACs)	80%	68%	Ñ Cumpriu
18. Índice de empenho orçamentário	95%	96%	Cumpriu
19. Recebimento de receita realizadas com fontes de recursos próprios	80%	84%	Cumpriu
20. Concentração de horas de treinamento por servidor	100%	160%	Cumpriu

21. Proporção das capacitações realizadas em relação ao plano anual de capacitação- PAC	70%	87%	Cumpriu
22. Efetividade no trabalho	100%	100%	Cumpriu
23. Efetividade no uso de licitações eletrônicas	15%	48%	Cumpriu
24. Divulgação da avaliação institucional	100%	82%	Ñ Cumpriu

Fonte: ANS - Relatório de Gestão de 2010

a.2.9) Avaliação dos resultados de 2011

A avaliação final de 2011, acerca da execução dos indicadores do contrato de gestão apontou, de acordo com a ANS, para um resultado positivo no período. A medida resumo alcançou o valor de 0,9125 – superando a meta de 0,8000, de acordo com o Relatório de 2011.

No que se refere à taxa de renovação de indicadores no contrato de gestão para 2011 em relação ao anterior, 30,7% representaram novos indicadores ou com formulações distintas, de forma a aprimorar as medidas. Em termos de resultados, pode-se observar que 18 dos 26 indicadores (69,2%) alcançaram ou superaram as suas metas. Outros seis indicadores (23,1%) não alcançaram completamente a meta, mas atingiram alcance superior a 75% da meta (índice certificador da meta).

No balanço final, 92,31% dos indicadores apresentaram resultados satisfatórios ou suficientes, conferindo conceito “A”, sendo que a medida resumo, que mensura a intensidade e a velocidade resultantes da produção das diversas áreas da ANS agrupadas em eixos direcionais, alcançou 0,9125, conforme evidencia o Quadro 23 a seguir.

Quadro 23 – ANS – Resultados do contrato de gestão – Janeiro a dezembro de 2011

Indicador de Desempenho	Meta	Resultado	Avaliação
1. Monitoramento dos programas de promoção da saúde e prevenção de doenças na saúde suplementar cadastrados na ANS	100%	100%	Cumpriu
2. Proporção de beneficiários em operadoras avaliadas pelo IDSS	90%	99%	Cumpriu

3.Implementação do processo de contratualização entre operadoras de planos privados e prestadores de serviços de saúde	100%	122%	Cumpriu
4.Desenvolvimento do modelo de desacreditação de operadoras	100%	50%	Ñ cumpriu
5.Taxa de resolutividade da NIP	50%	69%	Cumpriu
6.Percentual do nível de serviço do disque ANS	90%	71%	Ñ cumpriu
7.Taxa de operacionalização dos acordos de cooperação técnica (parceiros da cidadania)	90%	89%	Ñ cumpriu
8.Proporção de beneficiários em operadoras que enviaram o SIP e tiveram suas informações incorporadas, no âmbito da atenção à saúde	50%	88%	Cumpriu
9.Acompanhamento econômico -financeiro	80%	100%	Cumpriu
10.Análise atuarial	80%	95%	Cumpriu
11.Divulgação da avaliação de satisfação dos beneficiários	100%	100%	Cumpriu
12.Compreensão do conteúdo do sítio eletrônico da ANS	51%	57%	Cumpriu
13.Difusão do conhecimento	80%	100%	Cumpriu
14.Acompanhamento da implantação do padrão TISS (troca de informações em saúde suplementar)	100%	100%	Cumpriu
15.Índice de acompanhamento do passivo de processamento dos atendimentos identificados para fins de ressarcimento ao SUS	225%	250%	Cumpriu
16.Desenvolvimento e implantação do SIB controle	100%	80%	Ñ cumpriu
17.Divulgação de informações corporativas	100%	86%	Ñ cumpriu
18.Implantação do projeto de ressarcimento ao SUS das autorizações de procedimentos de alto custo (APACs)	80%	30%	Ñ cumpriu
19.Proporção das capacitações realizadas em relação ao plano anual de capacitação-PAC	70%	89%	Cumpriu
20.Concentração de horas de treinamento por servidor	100%	160%	Cumpriu
21.Divulgação da avaliação institucional	100%	80%	Ñ cumpriu
22.Melhoria dos procedimentos e fluxos relativos às licitações e à gestão de contratos	100%	100%	Cumpriu
23.Economicidade no uso de licitações eletrônicas	15%-30%	46%	Cumpriu
24.Recebimento de receita realizadas com fontes de recursos próprios	80%	113%	Cumpriu
25.Índice de empenho orçamentário	95%	98%	Cumpriu
26.Banco de talentos	100%	100%	Cumpriu

b) Evolução histórica dos Contratos de Gestão firmados pela ANS entre 2003 e 2011.

Inicialmente, as diretrizes para o contrato de gestão da ANS estavam voltadas para a ampliação da capacidade efetiva de participação do consumidor (cobertura, acesso e preço justo); a sustentabilidade do mercado; a confiabilidade e credibilidade institucional e o equilíbrio das informações a todos os atores do setor.

Para o Contrato 2002/2004, despontam as diretrizes de serviços de qualidade e de fortalecimento do SUS. Em 2005, ganha importância a qualificação da saúde suplementar e a integração da saúde suplementar com o setor público de Saúde.

Por fim, para o período 2006-2007, configurou-se a estrutura de contrato de gestão que teve continuidade até 2011, com os quatro eixos direcionais: qualificação da saúde suplementar, desenvolvimento institucional, sustentabilidade do mercado e articulação institucional.

Anteriormente ao contrato de 2002 a 2004 os indicadores foram, predominantemente, de insumo, correspondendo à implantação da agência e sendo medidos pela disponibilidade de recursos humanos, financeiros e de equipamentos, alocados aos processos necessários a essa etapa. Em 2002-2004, ainda mantendo indicadores dessa natureza, incluiu-se indicadores de fluxo ou de processo propriamente, ou seja, indicadores intermediários. Esses indicadores passaram a medir quantitativamente o esforço operacional de alocação de recursos materiais, humanos e financeiros para a obtenção de melhorias efetivas no bem-estar da população.

Os indicadores de insumo e de processo foram categorizados pela agência como indicadores de eficiência dos recursos e meios empregados. A partir de 2005 foram adotados alguns indicadores de produtos (*outcome*). Esses passaram a ser considerados indicadores de eficácia, avaliando o cumprimento de metas definidas, sendo também denominados de indicadores de resultados intermediários.

A partir de 2006/2007, aumenta a proporção de indicadores de produto, tendo em vista possíveis resultados ao final do PPA 2008-2011, adotando-se matriz proveniente da GesPública (adotado pelo MPOG), na busca de resultados relativos a pessoas, processos e à interação com a sociedade e com os cidadãos.

Ao longo de 2008 e 2009, foram revisados os indicadores dos anos anteriores, buscando aperfeiçoar os atributos de resultados, com a perspectiva de alinhamento às demais ferramentas de planejamento, com a introdução do Programa Mais Saúde (PAC Saúde) e os princípios da qualidade regulatória, conforme preconizado pela OCDE.

Em 2010, com a construção do mapa estratégico da ANS, conectados por linhas de ação, e a formulação de indicadores de tendência e de resultado, caminhou-se na direção de maior alinhamento entre visão da agência e respectivas medidas de desempenho.

Além disso, foi realizado o desdobramento das metas globais em metas intermediárias e individuais para toda a instituição, por força do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que trata da nova sistemática de avaliação de desempenho para fins de gratificação, estabelecida pelo MPOG.

Em 2011 foi promovida oficina de planejamento estratégico com a diretoria colegiada, como preparação para a revisão do PPA, em que foram definidos os principais problemas do setor e a visão da ANS para o quadriênio seguinte, além da discussão dos pilares da regulação e das iniciativas estratégicas. Nesse período, foram analisadas as relações entre os objetivos estratégicos definidos pelo Ministério da Saúde, à luz da formulação do novo PPA (2012-15), e as estratégias da ANS.

Os indicadores e as metas da ANS para o exercício de 2012, tendo em vista o mapa estratégico da agência e o PPA 2012/2015 são apresentados no Quadro 24 a seguir.

Quadro 24 – ANS – Indicadores e metas para 2012

Perspectiva Estratégica	Objetivo Estratégico	Nome do Indicador e Fórmula	Meta
1 Qualificação da Saúde Suplementar (resultados)	1.1 Promover a qualificação assistencial na saúde suplementar (em articulação com o SUS)	Proporção de beneficiários de operadoras com índice de desempenho da saúde suplementar (IDSS) superior a 0,6	60%
	1.2 Promover o equilíbrio nas relações entre beneficiários, prestadores e operadoras%	Implementação de processo de monitoramento da contratualização entre prestadores de serviços de saúde e operadoras de planos privados de saúde	80%

2 Sustentabilidade do Mercado (cliente)	2.1 Conferir maior celeridade e qualidade na resposta às demandas individuais e coletivas	Taxa de resolutividade da NIP	60%
		Percentual do nível de serviço do disque ANS	95%
	2.2 Fortalecer a imagem da ANS junto aos diversos segmentos da sociedade - Reduzir a assimetria de informação	Taxa de operacionalização dos acordos de cooperação técnica (parceiros da cidadania)	100%
	2.3 Conferir maior celeridade e qualidade na resposta às demandas individuais e coletivas	Índice de capacitação dos atendentes da central de relacionamento da ANS	100%
		Índice de geração de relatórios de gestão da central de relacionamento	100%
	2.4 monitorar os aspectos relativos à dimensão assistencial	Proporção de beneficiários de operadoras que enviaram o sistema de informações de produtos (SIP) e tiveram as informações incorporadas na base de dados, no âmbito da atenção à saúde	65%
	2.5 Monitorar os aspectos relativos à sustentabilidade econômica e financeira das operadoras	Acompanhamento das adaptações contratuais	70%
		Acompanhamento econômico-financeiro das operadoras	60%
		Análise atuarial	80%
	2.6 Fortalecer a imagem da ANS junto aos diversos segmentos da sociedade	Divulgação da avaliação de satisfação de beneficiários	80%
2.7 Reduzir a assimetria de informação	Seminários para a imprensa	75%	
3 Articulação e Aprimoramento Institucional (processos internos)	3.1 Promover a geração e disseminação de conhecimento do setor	Gestão do conhecimento	70%
	3.2 Aprimorar a capacidade regulatória	Índice de acompanhamento do passivo de processamento dos atendimentos identificados para fins de ressarcimento ao SUS	1,5%
	3.3 Aprimorar os instrumentos e ferramentas de regulação (regras e parâmetros)	Taxa de beneficiários univocamente identificados	50%
	3.4 Medir e ampliar a efetividade do uso das soluções de TI	Governança de TI	100%
4 Aprimoramento Institucional (aprendizado e crescimento)	4.1 Integrar e qualificar informações de interesse para a regulação	Definição do projeto de implantação do ressarcimento das autorizações de procedimentos ambulatoriais (APAC)	80%
	4.2 Promover a capacitação das equipes frente às diretrizes estratégicas da ANS	Proporção das capacitações realizadas em relação ao plano anual de capacitação - PAC	70%
		Concentração de horas de treinamento por servidor	50HHT
4.3 Promover a qualificação institucional	Divulgação da avaliação institucional	100%	

	4.4 Aprimorar os fluxos e procedimentos relativos a dispensas, inexigibilidades, licitações e contratos	Melhoria nos procedimentos e fluxos relativos às licitações e à gestão de contratos	100%
		Economicidade no uso de licitações eletrônicas	15%-30%
	4.5 Aproximar as dimensões físicas e financeiras das ações da ANS	Recebimento de receitas realizadas com fontes de recursos próprios	80%
		Índice de empenho orçamentário	95%
	4.6 Promover a gestão estratégica de pessoas		
		Pesquisa de clima organizacional	65%

- Relatório de Gestão de 2012

H/H/T= N° total de horas de treinamento realizadas/total de servidores

b.1) Análise Global dos Contratos de Gestão da ANS

A Tabela 12 a seguir apresenta a evolução do contrato de gestão da ANS, medida a partir da avaliação geral das metas pactuadas a cada ano e a sua taxa de realização. A sistemática utilizada considera satisfatória a avaliação que atingiu acima de 75% de cumprimento das metas pactuadas, seguindo critério utilizado pela agência.

Nessa perspectiva, percebe-se que nos exercícios de 2006, 2007 e 2011, a agência não cumpriu com seus compromissos institucionais junto ao órgão supervisor – Ministério da Saúde.

De acordo com o artigo 15 da Lei 9.961, de 2000 – Lei de Criação da ANS -, *in verbis*, “O descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde”.

Como não se tem notícia da exoneração do Diretor-Presidente da agência nos exercícios onde as metas não atingiram um patamar satisfatório, é de se supor que o descumprimento do contrato de gestão foi justificado nesses exercícios, ou que não houve interesse do Ministério da Saúde em cumprir o que determina a norma legal.

Quadro 25 – Evolução das Metas do Contrato de Gestão

	N. METAS PACTUADAS	N. METAS CUMPRIDAS	AValiação ANUAL
2003	16	16	Satisfatória
2004	16	13	Satisfatória
2005	16	13	Satisfatória
2006	28	20	Insatisfatória
2007	28	18	Insatisfatória
2008	26	24	Satisfatória
2009	29	26	Satisfatória
2010	24	20	Satisfatória
2011	26	19	Insatisfatória

Fonte: Relatórios de Gestão da ANS

Destaca-se, ainda, que a previsão de exoneração de diretores das agências sujeitas ao cumprimento de contratos de gestão pode ser encontrada em outras leis de criação ou no corpo dos contratos de gestão assinados. No entanto, não é prática corrente na administração pública nacional a punição de gestores públicos pelo mau desempenho nas suas funções institucionais.

Cabe, portanto, uma primeira reflexão em relação às formas de controle utilizadas pelos Ministérios controladores em relação às agências reguladoras. No caso da ANS, durante três exercícios, a agência descumpriu regras contratuais, o que representa, do ponto de vista da gestão, incapacidade da instituição de honrar suas prerrogativas e responsabilidades institucionais junto à sociedade.

No que se refere a ANS, verifica-se que a agência, ao longo dos últimos anos, vem procurando aprimorar a sistemática do contrato de gestão a partir de metas que representem a execução das atividades finalísticas do órgão. Com a edição do Decreto nº 7.133, de 2010, em especial no que se refere à Gratificação de Desempenho dos Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras – GDPCAR, espera-se que o desempenho institucional da agência seja aprimorado, na medida em que o descumprimento das metas implicará em perdas salariais aos servidores encarregados da execução desses compromissos.

Igualmente deve ser destacada a publicidade e a transparência da ANS no que se refere à realização de suas atividades, sejam vinculadas às metas do contrato de gestão, seja em relação a outras atividades, como, por exemplo, a gestão de recursos humanos e a gestão orçamentária e financeira da agência.

Merece destaque, ainda, a sistemática de avaliação e acompanhamento das atividades da ANS, sujeitas a monitoramento de ouvidoria interna, controle interno, além de avaliação do Tribunal de Contas da União.

2.3 Agência Nacional de Águas – ANA

2.3.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da ANA

A Agência Nacional de Águas – ANA foi criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, como autarquia sob regime especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – Singreh. Tanto a PNRH como o Singreh foram instituídos pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A atuação da ANA deve pautar-se nos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe, entre outras atividades:

- a) Supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos; e disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- b) Outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso e fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;
- c) Elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- d) Implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União; e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os

- efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;
- e) Promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
 - f) Definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;
 - g) Propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos;
 - h) Participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação;
 - i) Regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis.

A direção da ANA é exercida por uma Diretoria Colegiada composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, sendo um deles o Diretor-Presidente, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma recondução consecutiva. Além da Secretaria, a Agência é constituída por oito superintendências, cinco assessorias, a Procuradoria-Geral, a Corregedoria e a Auditoria Interna.

2.3.2 Contratos de Gestão na ANA

A Agência Nacional de Águas não mantém contrato de gestão com o Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, ao qual a autarquia se encontra vinculada por força da lei que a instituiu.

O Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000, que dispõe sobre “...a instalação, aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional de Águas - ANA, e dá outras providências.”, estabelece, em seu Anexo I, art. 10, *in verbis*:

“A administração da ANA será regida por contrato de gestão, negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado do Meio Ambiente, no prazo máximo de cento e vinte dias seguinte à nomeação do Diretor-Presidente da ANA.”

Nesse particular, a Agência esclareceu, em resposta ao questionário que lhe foi submetido por ocasião da entrevista realizada com servidores da ANA, que:

“Embora previsto no Decreto nº 3.692, de 2000, Artigo 10: “A administração da ANA será regida por Contrato de Gestão negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado do Meio Ambiente...”, esse instrumento não foi formalizado em função de diversas motivações registradas no processo de proposição negociada entre a ANA e o Ministério.”

Observa-se que, conforme o parágrafo 2º, do artigo 10 do decreto: “A inexistência do contrato de gestão não impedirá o normal desempenho da ANA no exercício de suas competências.”

2.3.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão celebrados pela ANA com entidades delegatárias

a) Contratos de gestão e seus aditivos do período 2003 a 2012

a.1) Descentralização de Serviços

De acordo com dados da Agência, nos últimos anos a ANA vem desenvolvendo ações para implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos no Brasil, em conjunto com gestores estaduais e comitês de bacias. Em rios de domínio da União, a cobrança foi implementada na Bacia do Rio Paraíba do Sul, nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, na Bacia do Rio São Francisco e na Bacia do Rio Doce.

Compete à ANA operacionalizar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União, ou seja, daqueles rios ou demais cursos d'água que atravessam

mais de um Estado da Federação. Para se ter uma ideia da operacionalização desse processo, em 2011 a cobrança estava implementada em três bacias hidrográficas de rios de domínio da União e em dezessete bacias de domínio estadual, totalizando 20 bacias em cobrança, importando em um valor total arrecadado de R\$ 130,5 milhões no período.

Os recursos provenientes da cobrança de taxas pelo uso dos recursos hídricos são recolhidos à conta do Tesouro Nacional, ficando vinculados à ANA, que os repassa às entidades delegatárias, nos termos do respectivo contrato de gestão. Contudo, a prestação de contas dos recursos repassados permanece sob a responsabilidade da ANA. Visando assegurar a correta aplicação dos valores repassados, a ANA realiza o acompanhamento de todos os atos de despesa praticados pelas entidades delegatárias, sendo a documentação correspondente anexada ao processo de prestação de contas ao TCU.

a.2) Contratos de Gestão da ANA no período de 2003 a 2012

A Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, dispõe sobre o contrato de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das funções de agências de águas. A ANA poderá firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto no art. 47 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997⁶, que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH para exercer funções de competência das agências de águas. Instituída uma Agência de Águas, esta assumirá as competências estabelecidas pelos arts. 41 e 44 da Lei nº 9.433, de 1997, encerrando-se, em consequência, o contrato de gestão referente à sua área de atuação.

Assim, verifica-se que, no tocante às entidades delegatárias, três aspectos que as diferenciam da condição de agência reguladora, quais sejam:

- a) O fato de serem caracterizadas como organizações da sociedade civil sem fins lucrativos (OSCIP);

⁶Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

- b) Não exercerem atividade regulatória, nos moldes das agências;
- c) Exercerem apenas atividades de gestão de bacia hidrográfica, em conformidade com a Lei nº 9433, de 1997.

a.2.1) Contrato de gestão com a AGEVAP

Em 1º de setembro de 2004, a ANA e a Agência de Bacia - AGEVAP, com a interveniência do Comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP, celebraram o Contrato de Gestão nº 014/ANA/2004, e dessa forma, conforme § 1º do art. 4º da Lei nº 10.881, de 2004, os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União na bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul passaram a ser transferidos pela ANA para a AGEVAP.

O Contrato nº 014/ANA/2004 apresenta as obrigações do contratante e do contratado, a previsão de transferência de recursos orçamentários e financeiros, as hipóteses de rescisão e as normas de avaliação do contrato de gestão.

Para acompanhamento do contrato foi criada a Comissão de Avaliação do Contrato de Gestão ANA/AGEVAP. De acordo com o Contrato nº 014/ANA/2004, a ANA constituirá Comissão de Avaliação que analisará os resultados alcançados com a execução do contrato de gestão e encaminhará relatório conclusivo sobre as avaliações procedidas, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao período avaliado.

O descumprimento do contrato implicará em rescisão unilateral por parte da ANA, precedida de processo administrativo, podendo os dirigentes da AGEVAP responder solidariamente com seus bens pelos danos ou prejuízos decorrentes de suas ações ou omissões.

Cumprir destacar que a AGEVAP, durante todo o período de vigência do contrato de gestão, iniciado em 2004, vem publicando anualmente relatório de gestão com a prestação de contas anuais, onde se destacam os seguintes indicadores:

1. Disponibilização de Informações;

2. Planejamento e Gestão;
3. Cobrança pelo Uso da Água;
4. Gerenciamento Interno; e
5. Reconhecimento Social.

A cada indicador estão associados sub-indicadores e metas anuais. O programa de trabalho contempla o detalhamento dos objetivos estratégicos, metas e resultados a serem alcançados pela AGEVAP, mensurados por meio de indicadores de desempenho. A área de atuação da AGEVAP é a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que envolve três estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em complemento aos relatórios de gestão e desempenho do contrato de gestão, são publicados relatórios da Comissão de Avaliação do Contrato. Resta ainda destacar que durante a vigência do Contrato de Gestão nº 014/ANA/2004, foram assinados 13 termos aditivos, em geral para alocação de recursos orçamentários anuais, estabelecimento de planos de trabalho ou outras alterações contratuais. O Quadro a seguir apresenta a situação do repasse dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União pela AGEVAP, bem como os rendimentos financeiros apurados para o período 2004/2011.

Quadro 26 – ANA – Repasses para a AGEVAP (2004 a 2011)

Período	Valores repassados ANA	Valores repassados transp. Guandu	Rendimento Financeiro	Total de Recursos da Cobrança (União)
2003				
2004	R\$ 6.510.640,00	-	R\$ 95.739,00	R\$ 6.606.379,00
2005	R\$ 6.202.794,00	-	R\$ 1.105.407,00	R\$ 7.308.201,00
2006	R\$ 6.558.796,00	-	R\$ 1.435.300,00	R\$ 7.994.096,00
2007	R\$ 7.328.670,00	-	R\$ 1.785.599,00	R\$ 9.114.269,00
2008	R\$ 7.501.849,00	-	R\$ 1.884.048,00	R\$ 9.385.897,00
2009	R\$ 10.616.287,00	-	R\$ 1.942.974,00	R\$ 12.559.261,00
2010	R\$ 12.465.242,00	R\$ 894.030,00	R\$ 1.403.419,00	R\$ 14.762.691,00
2011	R\$ 28.222.303,00	R\$ 4.805.970,00	R\$ 3.689.635,00	R\$ 36.717.908,00
Total	R\$ 85.406.581,00	R\$ 5.700.000,00	R\$ 13.342.121,00	R\$ 104.448.702,00

Fonte: AGEVAP – *Relatório de Avaliação da Implementação da Cobrança de Recursos Hídricos 2003/2011*

Conforme determina o § 1º do art. 4º da Lei nº 10.881, de 2004, e em cumprimento ao Contrato de Gestão nº 014/ANA/2004, celebrado entre a ANA e AGEVAP, com interveniência do CEIVAP, e os seus respectivos termos aditivos, os valores arrecadados mostrados no quadro foram sistematicamente repassados pela ANA para a AGEVAP.

Compete à AGEVAP aplicá-los no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos no plano da bacia, cabendo-lhe o direito de utilizar até 7,5% do total arrecadado nas suas despesas de custeio.

Um percentual de 74% das ações financiadas com recursos da cobrança pertence à prioridade “Recuperação da Qualidade Ambiental” seguida pelas prioridades “Proteção e Aproveitamento de Recursos Hídricos” (10%) e “Gerenciamento de Recursos Hídricos” (10%). Cerca de 6% das ações são executadas para atendimento a demandas específicas do contrato de gestão.

De acordo com estudo elaborado pela AGEVAP, existe ineficiência no processo de repasse dos recursos arrecadados pela ANA, incluindo a ausência de um planejamento com prazos e metas claros para a bacia, de modo a dotar o CEIVAP e a AGEVAP de um referencial adequado para as suas tomadas de decisões, além do formato vigente para a seleção e hierarquização, pelo CEIVAP, das intervenções a serem contempladas com recursos da cobrança. Outra questão levantada considera a falta de clareza dos papéis do CEIVAP e da AGEVAP, no que se refere ao relacionamento entre ambos no âmbito da execução do contrato de gestão, contribuindo com a ineficiência no desembolso dos recursos.

Visando corrigir essas deficiências na gestão dos recursos hídricos, CEIVAP, AGEVAP e ANA vem trabalhando na implementação de um Plano de Desembolso Plurianual – PAP aos recursos arrecadados com a cobrança, ora em elaboração pelo CEIVAP e AGEVAP, com o apoio da ANA. O PAP é um instrumento básico e harmonizado de orientação dos estudos, projetos e ações a serem executados com recursos da cobrança pelo uso da água em toda a bacia hidrográfica para um período determinado.

No Plano, estão estabelecidas as metas de desembolso dos recursos para o período de quatro anos; os programas e ações considerados prioritários; os critérios

de alocação dos recursos; a alocação de recursos entre os programas e ações prioritários; e os critérios para hierarquização dos estudos, projetos e ações.

De acordo com a AGEVAP, a elaboração do PAP figura entre as principais alterações realizadas durante o ano de 2011, passando a vigorar no contrato de gestão a partir do exercício 2012. Dentre as cláusulas estabelecidas à AGEVAP está a obrigação de elaborar e submeter o PAP ao CEIVAP, para aprovação, assim como a obrigação de aplicar os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água em atividades e ações previstas no PAP.

Cumprido ressaltar que o § 2º do art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997 permite que os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos sejam aplicados afundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água, sem fazer distinção relativa a empreendedores públicos ou privados. No entanto a transferência de recursos ao setor privado, ainda que com previsão legal, vem sofrendo resistência por parte da Advocacia Geral da União – AGU.

Ainda de acordo com a AGEVAP, entre os exercícios de 2003 e 2004 houve contingenciamento dos recursos arrecadados com a cobrança por parte do Governo Federal, assim com o atraso no reconhecimento da AGEVAP para desempenho das funções de agência de bacia. O estudo ainda aponta que ao longo do período 2003-2011 *“...foi possível aumentar a aceitação da cobrança pelos usuários pagadores, concretizando-se na bacia a cultura do pagamento pelo uso de recursos hídricos, superando-se a antiga visão de uso da água a custo zero.”*

A AGEVAP aponta ainda outros problemas que se colocam em relação à gestão dos recursos hídricos, destacando-se a falta de agilidade no desembolso dos recursos arrecadados: até o exercício de 2011, apenas 28% dos recursos à disposição da AGEVAP haviam sido desembolsados, tanto em seu custeio administrativo, quanto em ações de recuperação da bacia em conformidade com o Plano de Recursos Hídricos.

Estudo realizado pela AGEVAP afirma que os investimentos realizados com os recursos arrecadados com a cobrança, tanto diretos, quanto indiretos, contribuíram para a melhoria da qualidade da água em diversos trechos da bacia, notadamente nos trechos paulista e mineiro, podendo, conseqüentemente, ter beneficiado trechos localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Atualmente, o número de usuários pagantes pelo uso de recursos hídricos de domínio da união na Bacia do Paraíba do Sul atinge cerca de 300. O valor da cobrança, considerando-se os mecanismos e valores vigentes, é de aproximadamente R\$ 10,0 milhões por ano, sendo que, dos valores arrecadados, 53% são pagos pelo setor saneamento e 43% pelo setor industrial.

a.2.2) Contrato de Gestão entre a ANA e o Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Agência PCJ

O Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Comitê PCJ - foi o segundo comitê a implementar a cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União. A cobrança foi estabelecida após a consolidação de um grande pacto entre os poderes públicos, os setores usuários e as organizações civis representadas no âmbito dos Comitês PCJ para a melhoria das condições relativas à quantidade e à qualidade das águas da Bacia.

O Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como objetivo promover ações para preservar e recuperar os recursos hídricos das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, através do planejamento regional, desenvolvimento e fomento de ações em gestão dos recursos hídricos e conscientização ambiental.

Foi reconhecido pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, em sua Resolução nº 53, de 30 de Novembro de 2005, como entidade delegatária das funções de agência de águas das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Nos termos da Lei nº 10.881, de 6 de junho de 2004, firmou contrato de gestão com a Agência Nacional de Águas - ANA, com a interveniência do Comitê das bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, visando ao exercício das funções de competência da Agência de Águas nas bacias hidrográficas daquela região. Os recursos destinados ao custeio das atividades desenvolvidas pelo Consórcio PCJ/Agência PCJ são providos anualmente pela ANA, oriundos da cobrança pelo uso de recursos hídricos dos Rios Atibaia, Camanducaia, Jaguarí e Piracicaba, conforme determinado no contrato de gestão.

O contrato de gestão celebrado entre a ANA e Consórcio PCJ, com a interveniência do Comitê PCJ, em 06 de Dezembro de 2005, teve por objeto o alcance, pelo Consórcio PCJ, de metas constantes no Programa de Trabalho do contrato de gestão, no exercício das funções de Agência de Águas nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. O Programa de Trabalho contempla o detalhamento dos objetivos estratégicos, metas e resultados a serem alcançados pela Agência PCJ, mensurados por meio de indicadores de desempenho.

O Comitê PCJ foi criado por Lei Estadual (SP) n.º 7.663, de 30 de dezembro de 1991, é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, de nível regional e estratégico do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SIGRH, com atuação nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Com a instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos⁷, ficaram estabelecidas as suas atribuições legais. O Comitê PCJ é constituído por representações da União, dos Estados de São Paulo e Minas Gerais e dos Municípios, dos usuários e da sociedade civil com atuação na bacia, formando um colegiado com 50 membros, sendo: 40 % entre os usuários; 40 % do poder público e 20 % de entidades civis.

O contrato de gestão de 2005 foi estruturado em três macroprocessos, cada qual integrado por indicadores. Estes, por sua vez, foram desmembrados em sub-indicadores, aos quais foram associadas as metas a serem atingidas.

O Quadro a seguir apresenta a estrutura dos programas de trabalho e metas do primeiro contrato de gestão assinado entre a ANA e o Consórcio PCJ.

Quadro 27 – ANA – Contrato de gestão ANA/Consórcio PCJ em 2005

Programa de Trabalho		Metas e Indicadores
Item	Macroprocessos /Indicadores	Resultados Esperados
1	Gerenciamento Técnico	
a	Plano de Recursos Hídricos e Enquadramento	Plano consolidado e atualizado do enquadramento
b	Sistema de Informações	Informações disponibilizadas
c	Investimento: Processo e tratamento de esgoto	Melhoria do índice de tratamento de esgotos na bacia

⁷Lei nº 9.433, de 07 de janeiro de 1997.

2 Reconhecimento Social		
a	Pesquisa de opinião do Comitê	Aprovação dos membros do Comitê
b	Pesquisa de opinião na bacia	Reconhecimento da sociedade da bacia
c	Estabelecimento de parcerias	Celebração de parcerias
3 Gerenciamento Interno		
a	Pesquisa de opinião com os funcionários	Satisfação dos funcionários
b	Aplicação dos recursos financeiros	Capacidade de aplicação dos recursos
c	Sustentabilidade financeira	Capacidade de gerenciamento financeiro

Fonte: Agência PCJ – Relatório sobre a Execução do Contrato de Gestão 2005

Como a criação da Agência PCJ ocorreu em dezembro de 2005, de acordo com o Relatório de Gestão de 2005, houve um grau acentuado de dificuldades quanto à campanha de atualização de dados e/ou cadastramento de usuários no período.

Ainda de acordo com a Agência PCJ, houve aceitação da sociedade em relação ao novo tributo a ser cobrado pela utilização dos recursos hídricos na região, considerando os benefícios que poderiam ser auferidos do trabalho a ser desenvolvido pela nova Agência. De fato, aqueles setores que poderiam se colocar contra a criação da nova agência (Comitê PCJ) foram chamados a compor as diretorias criadas pelo novo órgão.

A partir de 2006, os relatórios relativos à execução do Contrato de Gestão nº 30, de 2005, passaram a ser publicados semestralmente até o exercício de 2007. Com o fim do prazo da delegação estabelecido na Resolução do CNRH nº 53, de 30 de novembro de 2005, e a tramitação para uma nova Resolução de delegação de funções de Agência de Água, o CNRH aprovou a Resolução nº 74, de 16 de outubro de 2007, prorrogando o prazo da delegação até 31/12/07.

Após a decisão dos Comitês PCJ de prorrogar o prazo da delegação das funções de agência de águas ao Consórcio PCJ até 31/12/2011, consubstanciada na Deliberação Conjunta dos Comitês PCJ nº 80, de 05 de outubro de 2007, iniciou-

se a tramitação junto às Câmaras Técnicas de Cobrança (CTCOB) e de Assuntos Institucionais e Legais (CTIL) do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Em 2008, aos três macroprocessos existentes juntaram-se mais dois macroprocessos: Planejamento e Gestão e Cobrança pelo uso de Recursos Hídricos. No exercício de 2009 os macroprocessos passaram a ser avaliados a partir de um sistema de pesos e atribuição de notas, conforme demonstrado no Quadro a seguir:

Quadro 28 – ANA – Nova Sistemática de Avaliação

Planilha de Avaliação - Exercício 2009					
Indicadores	Peso	Nota Final (NF)	Nota Geral (NG)	Conceito Geral	Fórmula de Cálculo e Conceitos
Disponibilização de Informações	2	10,0	9,8	Ótimo	Nota Geral = (\sum Nota Final * Peso Indicador / \sum Peso Indicador)
Planejamento e Gestão	3	10,0			
Cobrança pelo uso dos recursos hídricos	3	9,4			Conceitos
Gerenciamento Interno	1	10,0			Ótimo NG \geq 9 Bom $7 \leq$ NG < 9
Reconhecimento Social	2	9,7			Regular $5 \leq$ NG < 7 Insuficiente NG < 5

Fonte: Agência PCJ – Relatório sobre a Execução do Contrato de Gestão 2009

Em novembro de 2009, foi instituída a Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Agência das Bacias PCJ), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com estrutura administrativa e financeira próprias, criada com a participação do Estado de São Paulo, dos municípios e da sociedade civil, conforme consta de sua escritura pública de constituição. Sua área de atuação envolve as bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Bacias PCJ), sendo seu prazo de duração indeterminado.

A Agência das Bacias PCJ foi reconhecida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, em sua Resolução nº 111, de 13 de abril de 2010, como entidade delegatária de funções de agência de águas das bacias hidrográficas dos

Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e, em 2011, com a interveniência dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, firmou o Contrato de Gestão nº 003/ANA/2011, com a Agência Nacional de Águas – ANA, nos termos da Lei Federal nº 10.881, de 2004, visando ao exercício das funções de competência de agência de águas nas bacias hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí.

Passou a ser função da Agência das Bacias PCJ proporcionar o apoio financeiro aos planos, programas, serviços e obras aprovadas pelos Comitês PCJ, a serem executados nas Bacias PCJ; promover a capacitação de recursos humanos para o planejamento e gerenciamento de recursos hídricos, de acordo com programa aprovado pelos Comitês PCJ; apoiar e incentivar a educação ambiental e o desenvolvimento de tecnologias que possibilitem o uso racional dos recursos hídricos; incentivar, na área de sua atuação, a articulação dos participantes dos Sistemas Nacional e Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos com os demais sistemas setoriais, com os municípios, com o setor produtivo e com a sociedade civil; e praticar, no campo dos recursos hídricos, ações que lhe sejam delegadas ou atribuídas pelos detentores do domínio de águas públicas.

Os recursos destinados ao custeio de pessoal e das atividades desenvolvidas pela Agência das Bacias PCJ serão providos anualmente pela ANA, oriundos da cobrança federal pelo uso de recursos hídricos dos rios Atibaia, Camanducaia, Jaguari e Piracicaba, conforme determinado no contrato de gestão nº 003/ANA/2011, além de até 10% das arrecadações pelo uso de recursos hídricos nas Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, provenientes da cobrança paulista. Ressalte-se que a participação do Estado de São Paulo na Agência das Bacias PCJ foi autorizada pelo art. 1º, da Lei nº 10.020, de 03 de julho de 1998.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2011 do PCJ, o contrato de gestão nº 003/ANA/2011, celebrado entre a ANA e a Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Agência das Bacias PCJ), com a interveniência dos Comitês PCJ em 27 de janeiro de 2011, teve por objeto o alcance pela Agência das Bacias PCJ, das metas constantes no Programa de Trabalho do contrato de gestão nº 003/ANA/2011, no exercício das funções de Agência de Águas nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí.

O Programa de Trabalho contempla o detalhamento dos objetivos estratégicos, metas e resultados a serem alcançados pela Agência das Bacias PCJ, mensurados por meio de indicadores de desempenho. A área de atuação da

Agência das Bacias PCJ é a bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Jundiá e Capivari envolvendo os Estados de São Paulo e de Minas Gerais, numa extensão territorial de 15.320 km². As Bacias PCJ abrangem áreas territoriais de 76 municípios, dos quais 62 possuem sede municipal dentro destas bacias hidrográficas. Destes, 58 estão no Estado de São Paulo e quatro em Minas Gerais.

A análise das metas do contrato de gestão referentes ao exercício de 2011 é apresentada no Quadro a seguir.

Quadro 29 – ANA – Análise das metas do contrato de gestão ANA/Consórcio PCJ em 2011

Indicador	Critérios de Avaliação (Sub Indicado)	Avaliação do Relatório de Gestão Ano de Referência 2011					Nota Geral
		Nota	Peso	Nota Final	Peso	Conceito	
1. Disponibilização de Informações	1A - Conteúdo disponibilizado e atualizado	8,1	4	9,2	2	Ótimo	9,5
	1B - Consulta às páginas eletrônicas	10	6				
2. Planejamento e Gestão	2A - Relatório sobre a situação das bacias PCJ	10	10	10	4	Ótimo	
	2B - Relatório com subsídios para ações de regulação nas bacias PCJ	Não se aplica					
3. Cobrança pelo uso dos recursos hídrico	3A - Valor desembolsados sobre o valor transferido pela ANA (%)	8,7	4	8,7	5	Bom	
	3B - Recursos das contrapartidas alavancados com recursos da cobrança (%)	7,3	3				
	3C - Agilidade nas cobranças das ações previstas no Plano de Aplicação	10	5				
4. Gerenciamento Interno	4A - Pontualidade no cumprimento das obrigações contratuais	10	10	10	1	Ótimo	
5. Reconhecimento Social	5A - Avaliação dos Membros dos Comitês PCJ	10	10	10	3	Ótimo	

Fonte: Agência PCJ – Relatório de Avaliação 2011

As notas e a avaliação final foram elaboradas pelo Comitê de Avaliação do Contrato de Gestão, assinado entre a ANA e a Agência das Bacias PCJ, que conclui para o período:

“Em face da presente avaliação e dos critérios emanados do Manual Operativo, aprovado por intermédio da Resolução ANA nº 451, de 27 de outubro de 2006, esta Comissão conclui que a Fundação Agência

das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Agência PCJ (ENTIDADE DELEGATÁRIA) no exercício de funções de Agência de Água das Bacias PCJ, cumpriu com o conceito Ótimo o Programa de Trabalho do Contrato de Gestão no período considerado.

Brasília-DF, 27 de fevereiro de 2012”

Em 03 de abril de 2012 foi assinado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 003/ANA/2011, celebrado entre a ANA e a Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Agência das Bacias PCJ), com a interveniência dos Comitês PCJ, mantendo por objeto o alcance pela Agência das Bacias PCJ, das metas constantes no Programa de Trabalho do Contrato de Gestão nº 003/ANA/2011, no exercício das funções de Agência de Águas nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá.

a.2.3) Contrato de Gestão entre a ANA e Agência AGB Peixe Vivo

A AGB Peixe Vivo, criada em 15 de setembro de 2006 e equiparada a Agência de Bacia Hidrográfica (denominação das Agências de Água definida no Estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei Estadual nº 13.199, de 29 de janeiro de 1999) por solicitação do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas é composta por Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O Contrato nº 014/ANA/2010 foi celebrado em 30 de junho de 2010 entre a Agência Nacional de Águas - ANA e a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo, entidade delegatária, com a anuência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, para o exercício de funções de agência de águas, publicado no D.O.U. em 1º de julho de 2010.

O contrato de gestão assinado regulamentou as “obrigações e competências” da AGB e da ANA, sobretudo em relação ao repasse e à gestão das atividades a serem realizadas com os recursos da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos na Bacia do São Francisco. Estas atividades foram definidas pelo comitê e formalizadas em seu Plano Diretor de Recursos Hídricos. A Cobrança na Bacia do São Francisco teve início no segundo semestre de 2010.

No Quadro a seguir é apresentado o Programa de Trabalho do contrato de gestão com a entidade delegatária para o exercício das funções de agência de águas na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com seus indicadores e respectivos critérios de avaliação.

Quadro 30 – ANA - Avaliação do Contrato ANA/AGB Peixe Vivo

Indicadores	Critérios de Avaliação
1 Disponibilização de Informações	Conteúdo Disponível e atualizado
	Consultas às páginas eletrônicas
2 Planejamento de Gestão	Publicação sobre a situação da Bacia do Rio São Francisco
	Relatório com subsídios para ações de regulação na bacia do Rio São Francisco
3 Cobrança pelo uso dos recursos hídricos	Valor desembolsados sobre o valor transferido pela ANA (%)
	Recursos das contrapartidas alavancados com recursos da cobrança (%)
4 Gerenciamento Interno	Agilidade na contratação das ações previstas no plano de aplicação
	Pontualidade no cumprimento das obrigações contratuais
5 Reconhecimento Social	Avaliação dos membros do CBHSF

Fonte: ANA - *Relatório de Execução do Exercício de 2010 da AGB Peixe Vivo*

O Comitê de Avaliação do contrato de gestão, criado pela Resolução ANA nº 50, de 28 de fevereiro de 2011, apresentou relatórios consubstanciados em relação ao desempenho da agência delegatária nos exercícios de 2010 e 2011, conforme quadros a seguir:

Quadro 31 – ANA - Avaliação do contrato de gestão ANA/AGB Peixe Vivo em 2010

Indicador	Critérios de Avaliação (Sub Indicado)	Avaliação do Relatório de Gestão Ano de Referência 2010
-----------	---------------------------------------	---

		Nota	Peso	Nota Final	Peso	Conceito	Nota Geral
1. Disponibilização de Informação	1A - Conteúdo disponibilizado e atualizado	6	4	6,6	2	Bom	9,1
	1B - Consulta às páginas eletrônicas	7	5				
2. Planejamento e Gestão	2A - Publicação sobre a situação na Bacia	10	3	8,4	4	Bom	
	2B - Relatório com subsídios para ações de regulação na bacia	6	2				
3. Cobrança pelo uso dos recursos hídrico	3A - Valor desembolsados sobre o valor transferido pela ANA	10	4	10	5	Ótimo	
	3B - Recursos das contrapartidas alavancados com recursos da cobrança (%)	Não se aplica	3				
	3C - Agilidade nas cobranças das ações previstas no Plano de Aplicação	Não se aplica	3				
4. Gerenciamento Interno	4A - Pontualidade no cumprimento das obrigações contratuais	10	10	10	1	Ótimo	
5. Reconhecimento Social	5A - Avaliação do desempenho institucional da AGB Peixe Vivo pelo membros do CBHSF	10	10	10	3	Ótimo	

Fonte: ANA - *Relatório de Execução do Exercício de 2010 da AGB Peixe Vivo*

Quadro 32 – ANA – Avaliação do Contrato do contrato de gestão ANA/AGB Peixe Vivo em 2011

Indicador	Critérios de Avaliação (Sub Indicado)	Avaliação do Relatório de Gestão Ano de Referência 2011					Nota Geral
		Nota	Peso	Nota Final	Peso	Conceito	
1. Disponibilização de Informações	1A - Conteúdo disponibilizado e atualizado	8,7	4	9,2	2	Ótimo	6,5
	1B - Consulta às páginas eletrônicas	9,5	6				
2. Planejamento e Gestão	2A - Publicação sobre a situação da Bacia do Rio São Francisco	8	3	6,6	4	Regular	
	2B - Relatório com subsídios para ações de regulação da Bacia do Rio São Francisco	4,6	2				
3. Cobrança pelo uso dos recursos hídrico	3A - Valor dos desembolsados sobre o valor transferido pela ANA	6	4	2,4	5	Insuficiente	
	3B - Recursos das contrapartidas alavancados com recursos da cobrança	0	3				

	3C - Agilidade nas cobranças das ações previstas no Plano de Aplicação	0	3			
4. Gerenciamento Interno	4A - Pontualidade no cumprimento das obrigações contratuais	10	10	10	1	Ótimo
5. Reconhecimento Social	5A - Avaliação pelos membros titulares do CBHSF	10	10	10	3	Ótimo

Fonte: ANA - Relatório de Execução do Exercício de 2010 da AGB Peixe Vivo

Resta ainda considerar que o contrato de gestão nº 014/ANA/2010 recebeu dois termos aditivos com o objetivo de alocar recursos financeiros em cada exercício e alterar cláusulas contratuais.

a.2.4) Contrato nº 03/IGAM/2009

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/MG) aprovou, por meio da Deliberação CERH nº 56, de 18 de Julho de 2007, a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo - AGB Peixe Vivo, como entidade equiparada às funções de Agência de Bacia para o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas).

A Deliberação CBH Rio das Velhas n.º 05, de 5 de dezembro de 2009, aprovou o contrato de gestão firmado entre o Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM) e a AGB Peixe Vivo.

O contrato de gestão, celebrado em 15 de dezembro de 2009 entre o IGAM e a AGB Peixe Vivo, com a anuência do CBH Velhas, para o exercício de funções de agência de bacia, foi publicado no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais em 8 de fevereiro de 2010.

O referido contrato obedeceu ao formato do contrato de gestão firmado entre a ANA e a AGB Peixe Vivo, mantendo inclusive o mesmo processo de avaliação composto de cinco macroprocessos, tendo recebido dois termos aditivos entre 2009 e 2011.

Para avaliação do contrato de gestão assinado com a AGB Peixe Vivo, o IGAM constituiu Comissão de Avaliação e acompanhamento do Contrato.

Por fim, em dezembro de 2012, a AGB Peixe Vivo assinou nova versão do Contrato nº 03/IGAM/2009, estabelecendo metas com aquela entidade até o exercício de 2017.

a.2.5) Contrato da Bacia Hidrográfica do Rio Doce

O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CBH-DOCE - foi o quarto comitê a implementar a cobrança pelo uso da água em rios de domínio da União. A cobrança foi estabelecida após a consolidação de um pacto entre os poderes públicos, os setores usuários e as organizações civis representadas no âmbito do CBH-DOCE para a melhoria das condições relativas à quantidade e à qualidade das águas da Bacia.

A bacia hidrográfica do Rio Doce apresenta uma extensão territorial de cerca de 83.400 km², dos quais 86% pertencem ao Estado de Minas Gerais e o restante ao Estado do Espírito Santo. Abrange áreas de 228 municípios, sendo 202 em Minas Gerais e 26 no Espírito Santo e alcança uma população total da ordem de 3,1 milhões de habitantes.

O Rio Doce, com uma extensão de 853 km, tem como formadores os rios Piranga e Carmo, cujas nascentes estão situadas nas encostas das serras da Mantiqueira e Espinhaço, onde as altitudes atingem cerca de 1.200 m. Seus principais afluentes são: pela margem esquerda os rios Piracicaba, Santo Antônio e Suaçuí Grande, em Minas Gerais, Pancas e São José, no Espírito Santo; pela margem direita os rios Casca, Matipó, Caratinga-Cuieté e Manhauçu, em Minas Gerais, e Guandu, no Espírito Santo.

Em 24 de março de 2010, foi celebrado entre o governo do Estado de Minas Gerais, o governo do Estado do Espírito Santo, a ANA, o IEMA, o IGAM e os dez comitês com atuação na bacia hidrográfica do Rio Doce um Acordo de Cooperação Técnica para Gestão Integrada das Águas na Bacia Hidrográfica do Rio Doce (Pacto da Bacia do Rio Doce). Este Pacto estabeleceu um plano de metas e instituiu um Grupo Técnico de Articulação Institucional (GTAI) que tem como responsabilidade acompanhar a sua execução.

Em novembro de 2011, a ANA celebrou com o Instituto Bioatlântica – IBio, com a anuência do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CBH-DOCE, o

Contrato de Gestão nº 072/ANA/2011, estabelecendo com a contratada metas para o exercício de função delegada de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

Em 2011, após edital público, a Agência Nacional de Águas – ANA elegeu o IBio para exercer a função de Agência de Águas da Bacia do Rio Doce. Como Agência, o IBio ficou responsável pela administração dos recursos arrecadados por meio da cobrança pelo uso da água por grandes usuários, como indústria e agricultores. Os recursos são aplicados integralmente na bacia onde foram gerados em projetos que contribuam para melhorias na qualidade e volume da água.

Os recursos financeiros serão arrecadados pela ANA e repassados integralmente à Bacia Hidrográfica do Rio Doce, onde serão aplicados em ações de recuperação da Bacia pela entidade delegatária de funções de agência de águas, o IBio. Os recursos financeiros da cobrança serão aplicados na Bacia Hidrográfica do Rio Doce com base nos programas, projetos e obras previstos no Plano de Recursos Hídricos da Bacia, aprovado pelo CBH-DOCE. O Plano apresenta um programa de investimentos na recuperação e preservação dos recursos hídricos que foi concebido a partir de consultas populares em todas as regiões da bacia e com base em avaliações técnicas.

b) Análise dos Contratos de Gestão firmados pela ANA

As transferências efetuadas por meio de Contratos de Gestão firmados com as Entidades Delegatárias para o exercício das funções de Agência de Águas, de transferência obrigatória, com fulcro na Lei 10.881, de 2004, estão tratadas em ações orçamentárias específicas no Orçamento Anual da ANA:

- Ação nº 86A4 – Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá;
- Ação nº 86A6 - Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul;
- Ação nº 86A8 - Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e

- Ação nº 86A9 - Desenvolvimento de Ações Priorizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, com recursos da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos.

A Lei 9.433, de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, introduziu novos atores no cenário institucional brasileiro, no contexto da gestão dos recursos hídricos, na forma a seguir:

I) Os Comitês de Bacia – fóruns democráticos para os debates e decisões sobre as questões relacionadas ao uso das águas da bacia hidrográfica;

II) As Agências de Bacia – braços executivos do Comitê ou de mais de um Comitê, que recebem e aplicam os recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água na bacia; e

III) Na jurisdição pública federal, esta Agência Nacional de Águas - ANA, criada pela Lei nº 9.984, de 2000, que assumiu as funções de órgão gestor dos recursos hídricos de domínio da União, anteriormente exercidas pela Secretaria de Recursos Hídricos do MMA.

A ANA pode firmar contratos de gestão, por prazo determinado, com entidades sem fins lucrativos que se enquadrem no disposto pelo art. 47 da Lei nº 9.433, de 1997, que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH para exercer funções de competência das Agências de Águas. Uma vez instituída uma Agência de Águas, esta assumirá as competências estabelecidas pelos artigos 41 e 44 da citada Lei nº 9.433, de 1997.

Os contratos de gestão consistem em acordos entre o poder público e outras entidades, nos quais são estabelecidas as responsabilidades de ambos os lados, as metas a serem alcançadas, com base em indicadores estabelecidos, e os critérios de avaliação final e garantem a descentralização integral do recursos arrecadados. A Lei nº. 10.881, de 2004 dispõe sobre os contratos de gestão entre a Agência Nacional de Águas e as entidades delegatárias das Funções de Agências de Águas.

De acordo com relatório da ANA para o exercício de 2011, esses contratos têm possibilitado significativo avanço na implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH, respeitando os fundamentos relativos à descentralização do poder decisório, à participação social e à aplicação dos valores que são arrecadados para

financiamento de projetos de conservação e de recuperação dos corpos d'água locais.

Ainda de acordo com a ANA, os contratos de gestão devem observar:

I) Especificação do programa de trabalho;

II) A estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração;

III) A obrigação de apresentar relatório sobre a execução do contrato de gestão em cada exercício;

IV) A publicação de demonstrativo de sua execução físico-financeira; V) o prazo de vigência do contrato e as condições para sua suspensão, rescisão e renovação;

VI) A impossibilidade de delegação da competência prevista no inciso III do art. 44 da Lei nº. 9.433, de 1997 (efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos);

VII) A forma de relacionamento da entidade delegatária com o Comitê; e

VIII) A forma de relacionamento e cooperação da entidade delegatária com as entidades estaduais diretamente relacionadas ao gerenciamento.

Os resultados alcançados com a execução dos contratos de gestão são avaliados por Comissão de Avaliação composta por especialistas, com qualificação adequada, da ANA, da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e de outros órgãos e entidades do Governo Federal.

Os relatórios conclusivos sobre a avaliação desses contratos, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhados das prestações de contas correspondentes ao exercício financeiro, são encaminhados à ANA, à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Em linhas gerais, verifica-se que o controle sobre as atividades das agências delegatárias, além da avaliação feita por comitê específico, também recebe o acompanhamento do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e da Auditoria Interna da ANA. As deliberações, recomendações e análises desses órgãos são publicados nos relatórios de gestão da ANA, divulgados anualmente.

Resta considerar que tal procedimento não se observa na relação das demais agências reguladoras junto aos seus ministérios controladores.

A resposta talvez esteja no fato de que os recursos públicos, no caso dos contratos de gestão assinados com a ANA, são geridos pelo setor privado, enquanto no caso das agências reguladoras são aplicados por uma entidade pública federal.

Restaria ao poder público realizar análise técnica permanente da situação da gestão dos recursos hídricos, em especial naquelas bacias onde a gestão é feita de forma terceirizada. Estudos realizados pela ANA revelam que em relação a situação geral dos corpos d'água brasileiros, a partir do Índice de Qualidade das águas - IQA, verifica-se a manutenção do quadro para o País entre 2006 e 2010. Entretanto, de acordo com o estudo, em algumas bacias hidrográficas tem havido melhora da qualidade de água (Bacia do Rio das Velhas, Bacia do Rio Tietê, Bacia do Rio Paraíba do Sul, Bacia do Rio Paranapanema e Bacias dos Rios Piracicaba, Sorocaba e Grande) e, em outras, o índice tem piorado (Bacia do Rio Alto Iguaçu, Bacia do Rio Mogi-Guaçu, Bacia do Rio Ivinhema e Bacia do Rio Pará). Geralmente, a melhora do IQA pode ser associada aos investimentos em saneamento, controle da poluição industrial ou gestão das vazões efluentes de reservatórios.

No campo operacional, existem problemas estruturais que podem afetar a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SINGREH, no âmbito federal e dos estados, demandando ajustes de estratégias e superação de problemas institucionais, por vezes relacionados ao próprio marco jurídico e administrativo do Estado brasileiro. Segundo sua natureza, tais problemas podem ser assim sistematizados:

1. Descompasso entre a legislação de recursos hídricos e o ordenamento jurídico do Estado brasileiro.
2. Dificuldades inerentes à cultura administrativa estatal - no caso da gestão dos recursos hídricos, as reações contrárias têm sido no sentido de (i) limitar a autonomia gerencial e financeira das agências reguladoras como a ANA, seja mediante o contingenciamento orçamentário, seja pela crescente exigência da reprodução de procedimentos burocráticos próprios à administração pública direta; (ii) por iguais demandas sobre entidades de direito privado (associações civis e fundações) que venham a celebrar parcerias com o Estado para a gestão das bacias, interferindo na flexibilização de seus procedimentos internos de contratação de pessoal e de licitação de bens, serviços e obras;

3. Desafios relacionados à dupla dominialidade dos corpos hídricos;
4. Desvios dos conceitos e fundamentos na implementação do SINGREH.

2.4 Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel

2.4.1 Aspectos Legais, Objetivos, Competências e Estrutura da Aneel

A Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel é uma autarquia especial vinculada administrativamente ao Ministério de Minas e Energia, tendo sido criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, na esteira da reestruturação do setor elétrico brasileiro e do papel do Estado, de investidor para regulador e fiscalizador da iniciativa privada.

A Aneel absorveu as atividades do antigo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE e tem como propósito regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica. Sua atuação deve estar voltada para a busca do equilíbrio de interesses entre os agentes envolvidos, empresas, consumidores e governo, devendo garantir a oferta de serviço público de qualidade com tarifas justas, incentivando investimentos necessários à universalização do atendimento no setor em que atua.

A missão da Aneel, segundo consta no site oficial da Agência, é assim caracterizada: *“Proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.”*

Além da Lei nº 9.427, de 1996, outras normas legais regem o setor de atuação da ANEEL, a exemplo das seguintes leis:

- nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências);
- nº 9.074, de 07 de julho de 1995 (Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências);
- nº 9.648, de 27 de maio de 1998 (Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº

9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras – Eletrobras e de suas subsidiárias e dá outras providências);

- nº 10.438, de 26 de abril de 2002 (Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências); e
- nº 10.848, de 15 de março de 2004 (Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências).

A importância do setor elétrico para o país e as mudanças verificadas no arcabouço institucional e legal tornaram necessária a atuação do Estado com vistas a regular o setor, definir suas regras, promover a fiscalização dos serviços, além de contribuir para a ampliação da oferta, com vistas ao desenvolvimento do mercado de energia elétrica com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.

A Aneel tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. Especialmente em suas relações com o poder concedente, as atribuições específicas da Agência variaram ao longo do tempo em um processo de acomodação.

O art. 175 da Constituição Federal, ao dispor sobre a prestação de serviços públicos, atribuiu ao Poder Público essa incumbência, na forma da lei, diretamente

ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação. O art. 29⁸ da Lei nº 8.897, de 1995, determina as atribuições básicas do poder concedente.

A formulação das políticas para a área é proposta pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão do Ministério de Minas e Energia – MME e de assessoramento do Presidente da República, presidido pelo Ministro.

A competência da ANEEL consta do art. 3º da Lei nº 9.427, de 1996, e suas alterações (especialmente da Lei nº 10.848, de 2004). Cabe à Aneel, além do disposto nos incisos II, III, V, VI, VII, X, XI e XII do art. 29 da citada Lei nº 8.987, de 1995, um grande e complexo conjunto de atribuições necessárias ao cumprimento de sua missão. É o que se conclui da análise dos 43 itens que definem as atribuições da ANEEL, no art. 4º do Decreto nº 2.335, de 1997, que regulamenta a Lei nº 9.427, de 1996.

Observe-se que a Lei nº 10.848, de 2004, inseriu o art. 3º-A na mesma Lei nº 9.427, de 1996, definindo também a competência do poder concedente nos casos dos serviços de energia elétrica. Assim, foi atribuído ao poder concedente, além do disposto nos incisos IV, VIII e IX de que trata o art. 29 da Lei nº 8.987, de 1995, o seguinte⁹:

-
- ⁸O art. 29 da Lei nº 8.987, de 1995, determina que incumbe ao poder concedente:
- I – regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
 - II – aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
 - III – intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;
 - IV – extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;
 - V – homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;
 - VI – cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
 - VII – zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
 - VIII – declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
 - IX – declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
 - X – estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação;
 - XI – incentivar a competitividade; e,
 - XII – estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.”

⁹O § 1º do art. 3º da Lei nº 9.427, de 1996, determina que, no exercício das competências referidas no inciso IV do art. 29 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e das competências referidas nos incisos I e II do caput desse artigo, o Poder Concedente ouvirá previamente a Aneel. O § 2º determina que no exercício das competências referidas no inciso I, o poder concedente delegará à Aneel a operacionalização dos procedimentos licitatórios. E o § 3º diz que a celebração de contratos e a expedição de atos autorizativos de que trata o inciso II do caput do artigo poderão ser delegadas à Aneel. Já o § 4º estabelece que o exercício pela Aneel das

I – elaborar o plano de outorgas, definir as diretrizes para os procedimentos licitatórios e promover as licitações destinadas à contratação de concessionários de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos;

II – celebrar os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público e expedir atos autorizativos.

A lei, portanto, transferiu o poder de licitar e outorgar concessões, permissões e autorizações para o Ministério de Minas e Energia, bem como o poder normativo correspondente, ficando a ANEEL com a atribuição de gerir e fiscalizar os contratos de concessão e o cumprimento dos termos da autorização concedida.

O art. 7º da Lei nº 9.427, de 1996, determina que a administração da Aneel seja objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a sua Diretoria e o Poder Executivo. O contrato de gestão tem como propósito ser o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da Aneel. O § 2º do mesmo artigo determina que, além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

Os processos básicos concebidos no modelo de gestão da Aneel foram definidos no Decreto nº 2.335, de 1997, que regulamentou a lei nº 8.987, de 1995, dispondo ainda sobre as diretrizes que orientam a execução de suas atividades, quais sejam:

I – prevenção de potenciais conflitos, por meio de ações e canais que estabeleçam adequado relacionamento entre agentes do setor de energia elétrica e demais agentes da sociedade;

II – regulação e fiscalização realizadas com o caráter de simplicidade e pautadas na livre concorrência entre os agentes, no atendimento às necessidades dos consumidores e no pleno acesso aos serviços de energia elétrica;

competências referidas nos incisos VIII e IX do art. 29 da Lei nº 8.987, de 1995, dependerá de delegação expressa do poder concedente.

III – adoção de critérios que evitem práticas anticompetitivas e de impedimento ao livre acesso aos sistemas elétricos;

IV – criação de condições para a modicidade das tarifas, sem prejuízo da oferta e com ênfase na qualidade do serviço de energia elétrica;

V – criação de ambiente para o setor de energia elétrica que incentive o investimento, de forma que os concessionários, permissionários e autorizados tenham asseguradas as viabilidades econômica e financeira, nos termos do respectivo contrato;

VI – adoção de medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de carga baixas, urbanas e rurais, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais;

VII – educação e informação dos agentes e demais envolvidos sobre as políticas, diretrizes e regulamentos do setor de energia elétrica;

VIII – promoção da execução indireta, mediante convênio, de atividades para as quais os setores públicos estaduais estejam devidamente capacitados;

IX – transparência e efetividade nas relações com a sociedade.

O art. 4º da Lei 9.427, de 1996, determina que a Aneel seja dirigida por um Diretor-Geral e quatro diretores, em regime de colegiado, *“cujas funções serão estabelecidas no ato administrativo que aprovar a estrutura organizacional da autarquia.”*

O § 2º do mesmo artigo cria o cargo de Diretor-Geral. Conforme o art. 5º, o Diretor-Geral e os demais Diretores são nomeados pelo Presidente da República para cumprir mandatos não coincidentes de quatro anos, ressalvada a situação prevista no art. 29, ao determinar que, na primeira gestão da autarquia, visando implementar a transição para o sistema de mandatos não coincidentes, o Diretor-Geral e dois Diretores serão nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministério de Minas e Energia.

A nomeação dos membros da Diretoria depende de prévia aprovação do Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

Além da Diretoria Colegiada, constituída pelo Diretor-Geral e quatro diretores, a estrutura contempla um Gabinete do Diretor-Geral, um conjunto de assessores da Diretoria, uma Secretaria Geral, uma Procuradoria Geral, uma Auditoria Interna, uma Assessoria de Comunicação e Imprensa e 20 superintendências de processos organizacionais (Relatório de Gestão de 2008, p. 25).

2.4.2 Contratos de Gestão na Aneel

A administração da Aneel é regida por contrato de gestão, negociado e celebrado entre o Ministro de Estado de Minas e Energia e a Diretoria da autarquia, nos termos do art. 7º da Lei no 9.427, de 1996, e do art. 20 do Anexo I do Decreto nº 2.335, de 1997, em conformidade com o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

Para avaliação do desempenho institucional da Aneel foi desenvolvido um indicador a partir da execução física das principais ações finalísticas da Agência, cujos resultados são mensurados e combinados de modo a compor o indicador de desempenho da instituição.

De acordo com a agência, o sistema de acompanhamento e avaliação da execução das ações, responsável pela construção do indicador do desempenho institucional, foi desenvolvido a partir do pressuposto de que o conjunto de programas e suas ações associadas apresentam distintos graus de complexidade, de importância ou de dificuldade, o que justifica o uso de uma escala de pesos que considere tais aspectos.

Em vista disso foi adotada a ponderação das ações e programas, onde, a cada ação finalística corresponde um peso, considerando-se uma escala de zero a cem, conforme a sua relevância no conjunto dessas ações, ajustado de comum acordo entre as partes, cujo somatório resultará no valor máximo de pontos que será atingido caso todas as metas sejam cumpridas integralmente.

Do peso atribuído a cada ação será calculada a participação de cada programa no conjunto total de programas fixados. Portanto, cada programa terá uma participação relativa atribuída de modo a refletir a sua relevância estratégica, e resultará da análise conjunta das partes contratantes. A partir do peso atribuído a cada ação será calculada a sua participação relativa dentro do mesmo programa.

Multiplicando-se o peso atribuído à ação pelo valor percentual representativo do progresso da mesma ação e dividindo-se por 100, obtém-se a sua nota de avaliação. O somatório das notas de avaliação de todas as ações, dentro de um mesmo programa, indica o quanto a instituição realizou em termos do cumprimento daquele programa. Da mesma forma, o somatório dos pontos de cada programa resulta na pontuação relativa do desempenho da agência, conforme ajustado no contrato de gestão.

2.4.2.1 Elaboração e conteúdo dos contratos de gestão da Aneel

O primeiro contrato de gestão entre a Aneel e o Ministério de Minas e Energia – MME, assinado em 02/03/1998, teve vigência até 31/12/2000.

Por meio de Ofício da Aneel, de 30/12/2002, foi encaminhada ao Ministro de Estado a versão do contrato de gestão propondo as metas a serem pactuadas com duração até 31 de dezembro de 2004, adotando as metas físicas contempladas no Plano Plurianual – PPA, para efeito de seu cumprimento.

Sendo o contrato de gestão um imperativo legal, a partir de 2004 a Aneel orientou a execução de suas atividades de forma a atender aos compromissos assumidos no Plano Plurianual e a proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolvesse com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. Com base nesses princípios a Aneel busca alcançar os seguintes objetivos:

- I – Assegurar a qualidade dos serviços compatíveis com as exigências e requisitos de mercado e a satisfação do consumidor;
- II – Contribuir para o aumento de oferta de energia elétrica;
- III – Ter um quadro próprio de pessoal competente e comprometido com os objetivos da Agência;
- IV – Ter a gestão orçamentária aderente ao seu Planejamento Estratégico;
- V – Ter a regulação do setor elétrico consolidada e complementada;

VI – Ter procedimentos e processos organizacionais e de tomada de decisão padronizados e eficientes;

VII – Contribuir para o desenvolvimento do mercado competitivo;

VIII – Consolidar a autonomia e independência da Agência;

IX – Aperfeiçoar e ampliar o diálogo sistemático e a comunicação com instituições e a sociedade.

No plano legal, a administração da Aneel deve firmar um contrato de gestão, em decorrência do disposto na Lei nº 9.427, de 1996, que determina:

“Art. 7º. A administração da Aneel será objeto de Contrato de Gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§1º. O Contrato de Gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação de seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da Aneel, a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, de que trata o inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§2º. Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, os procedimentos administrativos, inclusive para efeito do disposto no inciso V do art. 3º, o Contrato de Gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

§ 3º. O Contrato de Gestão será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade de seus membros.”.

O texto original da Lei nº 9.427, de 1996, mantinha ainda estreito vínculo de compromisso entre os dirigentes da Aneel e o cumprimento do contrato de gestão, ao dispor que:

“Art. 8º. A exoneração não motivada do dirigente da Aneel somente poderá ser promovida nos quatros meses iniciais do mandato, findos os quais é assegurado seu pleno e integral exercício.

Parágrafo Único. Constituem motivos para exoneração de dirigentes da Aneel, em qualquer época, a prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e o descumprimento injustificado do Contrato de Gestão”.

No entanto, a Lei nº 9.986, de 2000, que dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, em seu art. 39, alterou essa redação, eliminando-a, sem, contudo, revogar expressamente a exigência do contrato de gestão. Ao revogar o art. 8º da lei nº 9.427, de 1996, afastou-se a hipótese de exoneração de dirigente da Aneel em razão de descumprimento do contrato de gestão.

A Lei nº 9.427, de 1996, declara ser o contrato de gestão um instrumento de controle da atuação administrativa da Aneel e da avaliação de seu desempenho. Essas funções estão inerentes ao processo do PPA e a Aneel deverá observar essa regra, sendo que este procedimento dará suporte às informações do Relatório de Gestão, conteúdo da Prestação de Contas Anual – PCA.

Os pesos adotados para as principais ações finalísticas que compõem o indicador de desempenho institucional, considerando-se uma escala de zero a cem, conforme a sua complexidade e relevância nesse conjunto de ações, são os mostrados no Quadro a seguir.

Quadro 33 – Aneel – Pesos das ações finalísticas do indicador de desempenho institucional

Objetivo 1 - Abastecimento de Energia Elétrica	Pesos do Programa no Total	Pesos no Programa
Meta 1- Autorização e Concessão de Geração de Energia	10,8	50
Meta 2- Autorização e Concessão de Transmissão de Energia Elétrica		50
Objetivo 2 - Qualidade do Serviço de Energia Elétrica	Pesos do Programa no Total	Pesos no Programa
Meta 1- Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica		44
Meta 2- Regulação dos Serviços de Energia Elétrica	89,2	33
Meta 3- Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica		23

Fonte: Aneel - Relatório de Gestão 2003

Com base no modelo de acompanhamento e avaliação estabelecido no contrato de gestão a Aneel calcula o seu Indicador de Desempenho Institucional a

partir da realização das metas das ações indicadas e de seus respectivos valores ponderados.

Entre as premissas para que o contrato de gestão seja cumprido está a manutenção do nível orçamentário e financeiro necessário ao alcance das metas estabelecidas, do qual depende o satisfatório desempenho da Aneel, considerando as condições estabelecidas no Contrato. Para a Agência, o Contrato de Gestão será considerado cumprido quando a nota de avaliação atingir 80% do somatório dos valores individuais do conjunto das ações.

O Sistema de Acompanhamento e avaliação do cumprimento das ações, responsável pela construção do indicador de gestão do desempenho institucional da Aneel, foi desenvolvido a partir da análise de que, por motivos diversos, algumas das ações pudessem não ser plenamente atingidas. O modelo adotado baseia-se no pressuposto de que o conjunto de programas e ações associadas apresentam distintos graus de complexidade, de importância ou de dificuldade, o que justifica o uso de uma escala de pesos, que considere tais aspectos.

a) Contratos de gestão e seus aditivos no período de 2003 a 2012

A Aneel mantém contrato de gestão com o Ministério de Minas e Energia desde 1998, com períodos de vigência de três a cinco anos.

Em resposta a questionamento sobre os contratos referentes ao período de 2003 a 2012, a Agência informou o seguinte histórico:

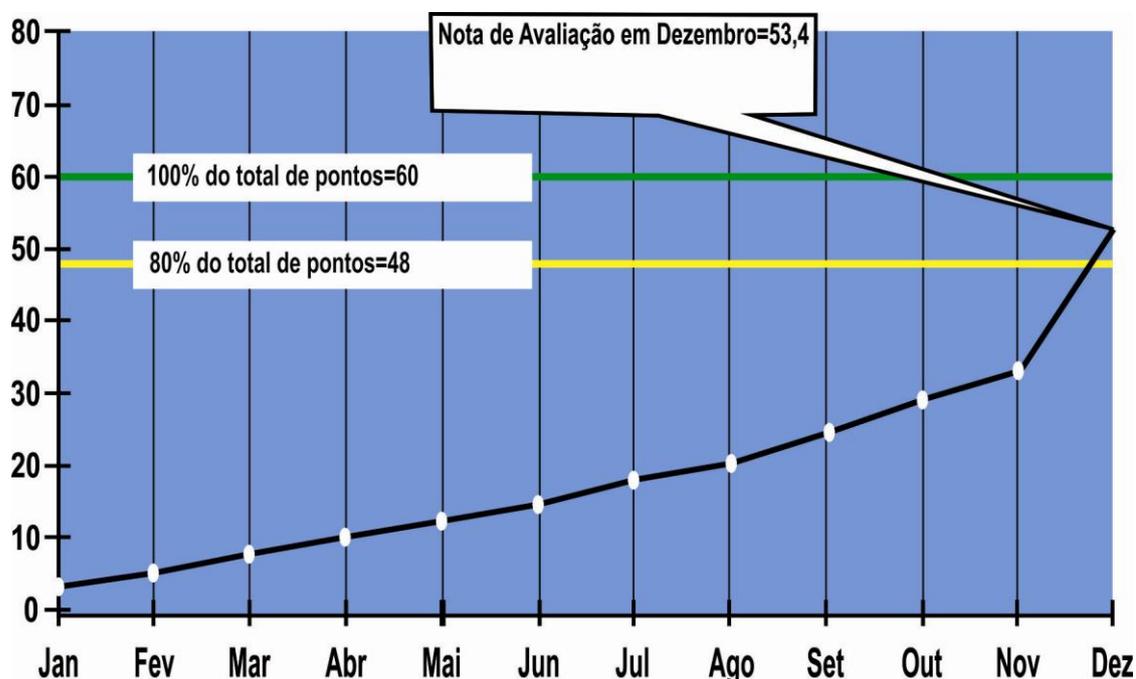
1º contrato: 1998/2000 – pactuado entre MME e Aneel;

2º contrato: 2001/2004 -

3º contrato: 2005/2009 - Nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, dando sequência aos entendimentos mantidos entre os técnicos da Agência e do Ministério, foram encaminhadas ao MME, por meio dos ofícios: Ofício nº 121/2005-DR/Aneel, de 13/04/2005, Ofício nº 130/2006-DR/Aneel, de 29/05/2006, Ofício nº 148/2007-DR/Aneel, de 30/05/2007, e Ofício nº130/2008-DR/Aneel, de 9/07/2008, as respectivas propostas de Contrato de Gestão e Metas correspondentes. Embora não tenham sido formalizados entre as partes, esses Contratos de Gestão integraram a Prestação de Contas Anual da Aneel, relativa aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, em conformidade com o que dispõe a legislação. Em 2009, por meio do Ofício nº 165/2009 – DR/Aneel, de 24/08/2009, foi encaminhada a minuta do Contrato de Gestão 2009-2012, aprovada pela Agência, ao Secretário Executivo do MME para apreciação.

4º contrato: 2010/2012 – pactuado entre MME e Aneel em 26/02/2010.”

Gráfico 1 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2003

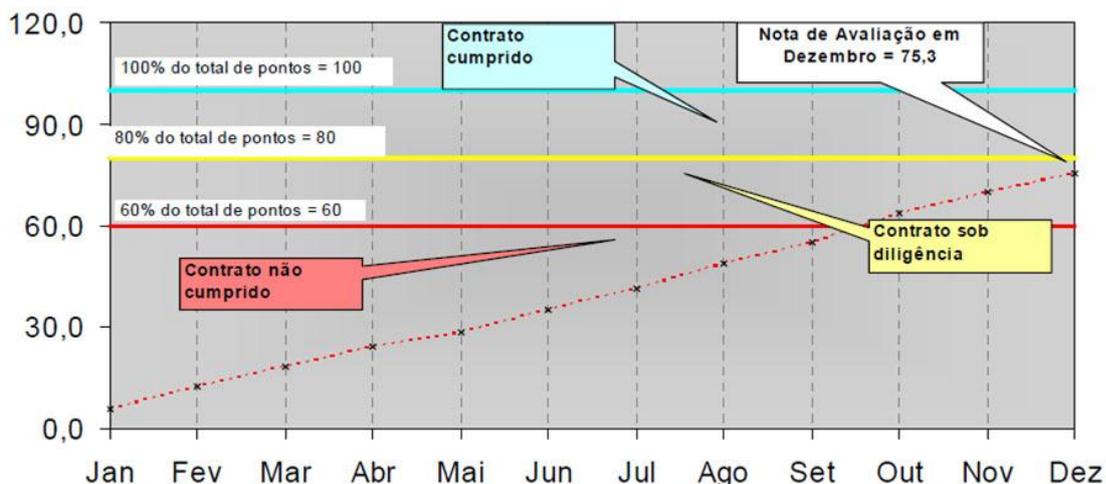


Fonte: Aneel- Superintendência de Planejamento da Gestão 2003

De acordo com a agência, no exercício financeiro de 2003 alcançou-se uma nota de avaliação de 53,4 pontos, o que corresponde, segundo a Aneel, a 89% das metas cumpridas para o período.

Tendo por base o modelo de acompanhamento e avaliação estabelecido no contrato de gestão para o exercício de 2004, a Aneel calculou o seu Indicador de Desempenho Institucional a partir da realização das metas das ações indicadas no Quadro 3 e de seus respectivos valores ponderados. Os resultados alcançados pelo Indicador de desempenho Institucional mostram que em junho daquele ano, o Indicador atingiu a marca de 40 % do assumido, e que em dezembro o indicador chegou a 75,3% do compromisso, o que demonstra a condição insatisfatória de execução do contrato de gestão no período.

Gráfico 2 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2004



Fonte: Superintendência de Planejamento da Gestão – SPG/Aneel

De acordo com a agência, o fato de ter atingido 75,3% da nota de desempenho do contrato de gestão em 2004, colocaria o contrato sob diligência. Entretanto, essa inadimplência não deveria ser atribuída à gestão da Aneel, uma vez que o seu desempenho foi prejudicado pelos pontos considerados como fatores de restrição para atendimento à meta do contrato, como:

- recursos financeiros decorrentes do Decreto nº 4.992, de 2004, que implicaram em contingenciamento no exercício;
- indefinição da programação de empreendimentos a serem licitados para outorga de concessões de geração; e
- critério de apuração da meta referente às concessões de transmissão, que leva em conta somente os contratos de concessão assinados no exercício.

Conforme já mencionado anteriormente, o indicador adotado para a avaliação do desempenho institucional da Aneel é construído a partir de ações finalísticas da agência, cujos resultados são mensurados e combinados de modo a compor o indicador de desempenho. Para o contrato de gestão, a Aneel, em 2005, propôs ao Ministério de Minas e Energia - MME pesos para cada um dos cinco componentes, conforme mostrado no Quadro a seguir.

Quadro 34 – Aneel – Atributos do Contrato de Gestão de 2005

Componentes com Atributos no Contrato de Gestão 2005	Percentagem
--	-------------

I – Institucional

4%

II – Regulação	45%
III – Qualidade	35%
IV – Organizacional	10%
V - Processo de outorga e contratação de energia no ambiente regulado	6%
Total	100%

Fonte: *Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2005*

Os pesos adotados para as ações que compõem os indicadores de desempenho institucional, conforme a sua complexidade e relevância nesse conjunto das metas, são os mostrados no Quadro a seguir.

Quadro 35 – Aneel – Avaliação do Contrato de Gestão em 2005

METAS DE CONTRATO DE GESTÃO 2005		
OBJETIVO	PREVISÃO	REALIZADO
Componente I- INSTITUCIONAL	4%	2%
I.1 - Manter convênio com pelo menos 13 agências reguladoras	2%	2%
I.2 - Aprovar um programa de auto avaliação da gestão	2%	-
Componente II - REGULAÇÃO	45%	35,7%
II.1 - Revisão tarifária periódica de 16 concessionárias de distribuição	5%	5%
II.2 - Reajuste tarifário anual de 48 concessionárias de distribuição	5%	5%
II.3 - Reajuste tarifário anual de 72 contratos iniciais de geração	5%	5%
II.4 - Estabelecer o ajuste tarifário inicial de 55 cooperativas enquadradas como permissionárias	5%	4%
II.5 - Realiza audiência pública para definição da metodologia de revisão tarifária das concessionárias de transmissão até Dez/2005	2%	0,7%
II.6 - Concluir 5 módulos dos procedimentos de Rede Básica em 2006	5%	2%
II.7 - Concluir para apresentação em audiência pública, 5 módulos dos procedimentos de rede para distribuição	5%	4%
II.8 - Realizar o primeiro workshop para definição de metodologia de revisão da resolução nº 456	2%	1%
II.9 - Regulamento da qualidade dos serviços de transmissão aprovado em dez/2005	3%	3%

II.10 - Aprovar o regulamento de regularização de cooperativas dos serviços de energia elétrica até dez/2005	3%	3%
II.11 - Aprovar a área de atuação de 55 cooperativas prestadoras de serviços de energia elétrica	5%	3%
Componente III - QUALIDADE	35%	31,5%
III.1 - Fiscalização dos programas de universalização de 10 concessionárias, contemplando as metas do programa Luz para Todos	10%	9%
III.2 Realizar pesquisa anual para apuração do IASC até nov/2005 e divulgar o índice em jan/2006	5%	2,5%
III.3 - Fiscalizar 5 empresas transmissoras de energia elétrica	10%	10%
III.4 - Fiscalizar 90 empresas de energia elétrica para fins de revisão tarifária	10%	10%
Comprovante IV - ORGANIZACIONAL	10%	6%
IV.1 - Dar posse ao quadro de pessoal definido da Aneel aprovado no primeiro concurso público, realizado em 2004	3%	3%
IV.2 - Realizar o segundo concurso público para provimento das vagas do quadro de pessoal definitivo	4%	-
IV.3 - Aprovar um programa de capacitação para o quadro de pessoal até julho/2005	3%	3%
Componente V - OUTORGA E CONTRATAÇÃO DE ENERGIA NO AMBIENTE REGULADO	6%	6%
V.1 - Atender a 100% das necessidades cuja documentação for entregue dentro do prazo acordado para realização do leilão de energia	2%	2%
V.2 - Atender a 100% das necessidades cuja documentação for entregue dentro do prazo acordado para realização do leilão de empreendimentos de transmissão	2%	2%
V.3 - Atender a 100% das necessidades cuja documentação foi entregue dentro do prazo acordado para realização do leilão de empreendimentos de geração	2%	2%
Indicador - Excluído Item IV.2	96%	81%
INDICADOR FINAL	100%	84,58%

Fonte: Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2005

A metodologia de avaliação proposta estabelece os seguintes parâmetros para aferição do desempenho do contrato de gestão:

ALCANCE DAS METAS:	> 80% - Cumprido
	Entre 60% e 80% - sob diligência
	<60% - Descumprido

Pelos aspectos acima expostos, e de acordo com o índice apurado na contabilização dos percentuais de realização das metas, a Aneel atingiu o índice de desempenho de 84,58% em 2005, indicando o “cumprimento” do contrato de gestão.

Dentre os principais problemas que comprometeram os resultados da agência em 2005, destacam-se, de acordo com a Aneel, duas vertentes relevantes:

1. Disfunções estruturais que afetam de forma geral todas as ações e o desempenho da Instituição: incluem a limitação orçamentária, a falta de recursos humanos e inconsistências na metodologia de construção dos programas e metas, que refletem basicamente em distorções na avaliação de desempenho dos programas. Dentre as distorções mais relevantes, destaca-se, de acordo com a agência, a alocação de todas as atividades relacionadas ao Apoio Administrativo da Aneel, na ação de Gestão e Administração do Programa de Qualidade dos Serviços de Energia Elétrica, por orientação constante do Manual Técnico de Orçamento – MTO 02 – 2004, da Secretaria de Orçamento Federal.
2. Disfunções específicas relativas a um programa ou ação específica, cujas dimensões são capazes de influenciar na gestão final da agência: incluem o condicionamento a diretrizes institucionais externas para as ações de concessão e autorizações integrantes do Programa de Abastecimento de Energia Elétrica, alterações na legislação e o atraso no processo de licitações e contratações, em particular a contratação, por meio de credenciamento, das atividades de apoio ao processo de fiscalização.

De acordo com a agência, em relação às disfunções apontadas, a ANEEL tem empreendido esforços e estratégias no sentido de minimizar os seus efeitos em relação aos resultados pretendidos pela Instituição e buscar soluções estruturais para o seu equacionamento.

Relativamente à proposta de contrato de gestão para exercício de 2006, a Aneel contatou o MME em novembro de 2005 e, a partir das reuniões de trabalho realizadas durante os primeiros meses de 2006, foram estabelecidas as diretrizes e

parâmetros que nortearam a elaboração de uma minuta de contrato de gestão (Relatório de Gestão de 2006). Conforme as diretrizes estabelecidas, a proposta de contrato de gestão apresentou um horizonte temporal abrangendo o triênio 2006-2008, prevendo a repactuação anual das metas.

As metas propostas para o exercício de 2006 foram orientadas pelos desafios e objetivos estratégicos a serem alcançados pela Aneel para o triênio 2006-2008, subdivididas nos seguintes temas: Regulação, Relação com a Sociedade e Fortalecimento Institucional. Esses temas compreendiam desafios, de natureza macroestrutural, os quais seriam desdobrados em objetivos para 2006, que por sua vez se desdobrariam em metas, sendo por fim desagregadas em etapas, de maneira cronológica, necessárias para o alcance dos resultados esperados. Para avaliação do desempenho institucional da Aneel foram definidos, com base nessa estrutura, pesos para cada objetivo cumprido. O peso de cada objetivo, e de sua respectiva meta, será dividido pelas etapas correspondentes conforme a relevância de cada etapa.

O processo de avaliação consistiu em aferir o grau, em percentual, de alcance do cumprimento de cada etapa considerando os seus respectivos pesos. O valor correspondente à soma do total de etapas realizadas de cada objetivo indicaria o grau de alcance de cada objetivo e, finalmente, o valor correspondente à soma dos pontos dos objetivos indicaria o desempenho institucional. Nesse sentido, a metodologia de avaliação proposta no contrato de gestão 2006 estabeleceu os parâmetros apresentados para avaliação do desempenho do contrato de gestão de 2006.

ALCANCE DAS METAS:	$\geq 75\%$ - Satisfatório
	$<75\%$ e $> 50\%$ - Regular
	$\leq 50\%$ - Insatisfatório

O Quadro a seguir apresenta os resultados do contrato de gestão da Aneel em 2006.

Quadro 36 – Aneel – Avaliação do Contrato de Gestão em 2006

Meta	Peso	Etapas	Peso Etapa	Realizado (em %)	Pontuação aferida
Fiscalização da instalação do Sistema de Controle de Medição da CCC (Res. Nº 163/2005), em 100% das usinas geradoras (capacidade >5MW)	5	Etapa 1 - Fiscalização de 29 usinas geradoras com capacidade acima de 10 MW Etapa 2 - Fiscalização de 25 usinas geradoras com capacidade entre 5 e 10 MW	0,50 0,50	100 100	2,50 2,50
Diretrizes para atuação da Eletrobrás definidas	5	Etapa 1 - Elaboração da proposta de diretrizes para atuação da Eletrobrás Etapa 2 - Aprovação e formalização das novas diretrizes para atuação da Eletrobrás	0,60 0,40	100 0	3,00 0,00
Concessão da linha de transmissão de interligação Mato Grosso - Rondônia realizada	10	Etapa 1 - Publicação de Edital Etapa 2 - Realização de Leilão Etapa 3 - Contratação de empreendimento	0,60 0,40 0,30	100 0 100	3,00 0,00 3,00
Nova metodologia de revisão tarifária das distribuidoras definidas e aprovadas	15	Etapa 1 - Conclusão da proposta metodológica Etapa 2 - Realização de Audiência Pública para discussão metodológica Etapa 3 - Aprovação da resolução	0,30 0,30 0,40	100 100 100	4,50 4,50 6,00
Reajuste tarifário de 61 distribuidoras realizado	10	Etapa 1 - Realização de reajustes em 12 distribuidoras Etapa 2 - Realização de reajustes em mais de 21 distribuidoras Etapa 3 - Realização de reajustes em mais 16 distribuidoras Etapa 4 - Realização de reajustes em mais 12 distribuidoras	0,20 0,35 0,25 0,20	100 100 100 100	2,00 3,50 2,50 2,00
Receita Permitida Revisada 12 transmissoras	10	Etapa 1 - Definição da metodologia para a revisão tarifária da transmissão, após realização de audiência pública Etapa 2 - Definição dos custos médios de equipamentos de transmissão Etapa 3 - Definição da base de remuneração das instalações de transmissão autorizadas por resolução específica Etapa 4 - Reposicionamento da receita associada às instalações autorizadas por meio de resolução específica	0,20 0,30 0,25 0,25	100 0 50 0	0 1,50 0,625 0
Procedimentos de distribuição aprovados	5	Etapa 1 - Conclusão da proposta do documento dos procedimentos de distribuição PRODIST Etapa 2 - Análise do impacto regulatório Etapa 3 - Realização de audiência pública para discussão da proposta PRODIST Etapa 4 - Aprovação e publicação	0,30 0,25 0,25 0,20	100 50 0 0	1,50 0,625 0 0

Monitoramento à distância das metas de universalização de 64 distribuidoras realizado		Etapa 1 - Monitoramento metas universalização de 16 distribuidoras Etapa 2 - Monitoramento metas universalização de mais 16 distribuidoras (acumulado 32) Etapa 3 - Monitoramento metas universalização de mais 16 distribuidoras (acumulado 48) Etapa 4- Monitoramento metas universalização de mais 16 distribuidoras (acumulado 64)	0,25 0,25 0,25 0,25	100 100	100 100	1,25 1,25	1,25 1,25
10 audiências públicas realizadas	10	Etapa 1 - Realização de 05 audiências públicas Etapa 2 - Realização de mais 05 audiências públicas	0,50 0,50	100	100	5,00 5,00	
06 consultas públicas realizadas prévias à fiscalização realizada	5	Etapa 1 - Realização de consulta pública para 03 concessionárias Etapa 2 - Realização de consulta pública para mais 03 concessionárias Etapa 3 - Disponibilização na Internet, no site da ANEEL, do relatório de fiscalização relativas consultas públicas	0,40 0,40 0,20	100 100	100 0	2,00 2,00	2,00 0
Resolução e norma de descentralização revisadas	5	Etapa 1 - Elaboração da proposta preliminar para alteração da resolução Etapa 2- Aprovação da proposta de resolução e norma pela diretoria	0,70 0,30	100	0	3,50	0
Metodologias de custo de referência e indicadores de desempenho definidas	5	Etapa 1 - Diagnóstico e consolidação das metodologias de custo de referência aplicadas no contexto da descentralização Etapa 2 - Seleção e simulação de metodologia e aplicação em agência reguladora estadual Etapa 3 - Elaboração da proposta preliminar de indicadores de desempenho Etapa 4 - Consolidação da proposta de metodologias para custo de referência e indicadores de desempenho para implantação em 2007	0,30 0,30 0,20 0,20	100 0	0 0	1,50 0 0 0	
Nomeação de 140 novos servidores (analistas e técnicos administrativos)	10	Etapa 1 - Publicação do edital do concurso público Etapa 2 - Aplicação das provas Etapa 3 - Nomeação de 140 servidores	0,25 0,25 0,25	100 100	100	2,50 5,00	2,50
Metodologia de mapeamento de processos definida e capacitação de gestores realizada	5	Etapa 1 - Implantação de ferramenta informatizadas, 40 licenças implantadas Etapa 2 - Capacitação de 100 gestores e multiplicadores para aplicação da ferramenta Etapa 3 - Identificação dos produtos e serviços Etapa 4 - Mapeamento dos processos organizacionais	0,20 0,15 0,15 0,50	100 100	100	1,00 0,75 2,50	0,75
INDICADOR FINAL						84,11	

Fonte: Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2006

Com as pontuações aferidas, foi feito o cálculo do índice de desempenho da instituição no período na forma a seguir:

$$\frac{\sum \text{Pontuação Aferida das etapas}}{\sum \text{Peso da Metas}} \times 100 \leftrightarrow \frac{84,125}{105} \times 100 = 84,11$$

De acordo com o índice apurado na contabilização dos percentuais de realização das metas, a Aneel obteve 84,11 pontos, dessa maneira, segundo a agência, atingindo o índice de desempenho de 80,11%, classificado como “satisfatório” o índice de desempenho institucional conforme pactuado no contrato de gestão.

Os principais problemas que afetaram os resultados da Instituição no exercício de 2006, de acordo com a Aneel, foram os atrasos na aprovação do orçamento, transição no quadro de servidores (envolvendo treinamentos, ambientação e qualificação de novos servidores contratados), problemas nos processos licitatórios, procedimentos de descentralização das atividades para as agências reguladoras estaduais e condicionamento a diretrizes institucionais externas para as ações de concessão e autorizações.

Para corrigir esses problemas a agência tomou medidas que incluíram o aprimoramento do sistema gerencial e do processo de monitoramento das ações e programas (foram implementados aprimoramentos no Sistema de Informações Gerenciais da Aneel – SIGANEEL), definição da agenda de desafios estratégicos da Aneel, implantação dos instrumentos de gratificação dos servidores e concepção do Plano de Capacitação, ações de articulação visando assegurar condições adequadas para a transição do quadro de pessoal da agência, aprimoramento das normas e procedimentos que norteiam o processo de descentralização de atividades, planejamento prévio das licitações e implementação de sistema gerencial de apoio a licitações e contratos e fortalecimento da articulação com o Ministério de Minas e Energia.

As metas propostas para o contrato de gestão da Aneel, referente ao exercício de 2007, foram orientadas pelos desafios e objetivos estratégicos a serem alcançados pela Agência para o triênio 2006-2008, subdivididos nos seguintes temas: Regulação, Relação com a Sociedade e Fortalecimento Institucional.

Os temas compreenderam os desafios de natureza macroestrutural, os quais são desdobrados em objetivos para 2007, que por sua vez se desdobram em metas.

As metas propostas para 2007 foram desagregadas em etapas necessárias para o alcance dos resultados esperados. O quadro a seguir apresenta as características das metas do contrato de gestão da Aneel para 2007.

Quadro 37 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2007

Meta	Peso	Etapas	Peso Etapa	Realizado (em %)	Pontuação aferida
Diagnóstico, avaliação e regularização dos estoques de combustível realizados	10	Etapa 1 - Levantamento e diagnóstico de estoques.	0,40	100	04
		Etapa 2 - Notificação de empresas	0,30	0	03
		Etapa 3 - Análise da manifestação e determinação dos ajustes de estoques	0,30	0	0
metodologias e ferramentas para subsidiar os estudos dos cenários prospectivos, com vistas a diagnosticar equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias de distribuição consolidada	10	Etapa 1 - Definição e documentação da metodologia para a modelagem econômico financeira e a análise de cenários prospectivos de concessionárias de distribuição	0,40	50	02
		Etapa 2 - Implementação do modelo econômico - financeiro para análise de cenários prospectivos aplicado a uma concessionária de distribuição	0,30	50	03
		Etapa 3 - Implementação do modelo econômico - financeiro e efetuar análise de cenários prospectivos para duas outras concessionárias de distribuição	0,30	50	1,5
Revisão tarifária periódica de 7 (sete) distribuidoras de energia elétrica realizada	5	Etapa 1 - Realização de revisão tarifária em 3(três) distribuidoras	0,40	100	02
		Etapa 2 - Realização da revisão tarifária em mais 4 (quatro) distribuidoras (acumulando 7)	0,60	100	03
Revisão tarifária periódica de 10 (dez) transmissoras de energia elétrica realizada	5	Etapa 1 - Realização de revisão tarifária em 5 (cinco) transmissoras	0,50	100	2,5
		Etapa 2 - Realização da revisão tarifária em mais 5 (cinco) transmissoras (acumulando 10)	0,50	100	2,5
Reajuste anual tarifário de 57 (cinquenta e sete) distribuidoras realizado	5	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 28 (vinte e oito) distribuidoras	0,50	100	2,5
		Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 29 (vinte e nove) distribuidoras (acumulando 57)	0,50	100	2,5
Reajuste anual tarifário de 100% (cem por cento) das transmissoras realizado	5	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 50% (cinquenta por cento) das transmissoras	0,50	100	2,5
		Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 50% (cinquenta por cento) das transmissoras	0,50	100	2,5
100% (cem por cento) das metas do Programa "Luz para Todos" das 7 (sete) empresas que passarão por revisão tarifária no presente exercício fiscalizadas	5	Etapa 1 - Fiscalização das metas de universalização de 03 (três) empresas	0,50	100	2,5
		Etapa 2 - Fiscalização das metas de universalização de mais 02 (duas) empresas (acumulando 5)	0,40	100	02
		Etapa 3 - Fiscalização das metas de universalização de mais 02 (duas) empresas (acumulando 7)	0,30	100	1,5

5 (cinco) leilões de venda de energia (fontes alternativas); A-3, A-5, A-1, e leilões de ajuste) realizados	5	Etapa 1 - Realização de 3 (três) leilões de energia	0,60	100	100	03	02
		Etapa 2 - Realização de mais 2 (dois) leilões de energia (acumulando 5)	0,40				
3 (três) leilões de concessão de transmissão (conforme planejamento do MME) realizados (etapas: agosto, novembro e dezembro de 2007)	5	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão	0,40	100		02	
		Etapa 2 - Realização de mais 1 (um) leilão (acumulando 2)	0,30	0		0	
		Etapa 3 - Realização de mais 1 (um) leilão (acumulando 3)	0,30	0		0	
100% (cem por cento) dos leilões de geração de energia definidos por portaria do Ministério de Minas e Energia realizados	5	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão	0,30	100	100	1,5	
		Etapa 2 - Realização de até 2 (dois) leilões	0,30				02
		Etapa 3 - Realização de até 100% dos leilões	0,40	100	1,5		
Novas diretrizes e procedimentos para análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos projetos de P&D e eficácia energética definidas	10	Etapa 1 - Análise e proposição de novos procedimentos	0,50	100		05	
		Etapa 2 - Revisão dos manuais de procedimentos do P&D e EE	0,50	80		04	
36 (trinta e seis) Audiências Públicas realizadas	5	Etapa 1 - Realização de 12 (doze) Audiências Públicas	0,40	100	100	02	
		Etapa 2 - Realização de mais 12 (doze) Audiências Públicas (acumulando 24)	0,30			1,5	1,5
		Etapa 3 - Realização de mais 12 (doze) Audiências Públicas (acumulando 36)	0,30	100			
09 (nove) Consultas Públicas prévias realizadas	5	Etapa 1 - Realização de 3 (três) Consultas Públicas	0,40	100	100	02	
		Etapa 2 - Realização de mais 3 (três) Consultas Públicas (acumulando 6)	0,30			1,5	1,5
		Etapa 3 - Realização de mais 3 (três) Consultas Públicas (acumulando 9)	0,30	100			
Proposta de nova regulamentação baseada em gestão associada para o processo de descentralização da ANEEL definida	5	Etapa 1 - Elaboração da minuta de norma para submeter à discussão interna	0,50	0		0	
		Etapa 2 - Elaboração da proposta de norma à ser encaminhada para aprovação da Diretoria	0,50	0		0	
Plano de capacitação de Servidores aprovado	10	Etapa 1 - Levantamento das necessidades de treinamento	0,50	100	100	05	
		Etapa 2 - Elaboração da proposta do Plano de Capacitação 2008	0,50			05	
INDICADOR FINAL						83,68	

Fonte: Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2007

A partir da análise do Quadro 8 e de acordo com o índice apurado na contabilização dos percentuais de realização das metas, a Aneel obteve 79,5 pontos

no exercício, atingindo o índice de desempenho de 83,68%, classificando como "satisfatório" pela agência o índice de desempenho institucional pactuado no contrato de gestão. Mais uma vez a agência apresentou justificativas para o descumprimento de cinco metas pactuadas para o período, destacando-se o alto grau de evasão e insuficiência do quadro de servidores, dificuldades na contratação de serviços profissionais especializados para apoio às atividades técnicas, deficiências do modelo de execução descentralizada de atividades, liberação fracionada (quadrimestral) dos limites orçamentários, zonas de interface interinstitucionais entre Aneel, MME e Empresa de Pesquisa Energética- EPE.

Para a correção desses problemas estruturais, a Aneel propôs um conjunto de ações, incluindo medidas para desenvolvimento das carreiras, ampliação e consolidação do quadro de servidores, aprimoramento do sistema de monitoramento da execução das ações, com ênfase no planejamento e gerenciamento das licitações e contratações, aprimoramento dos instrumentos para contratação de serviços técnicos especializados para apoio às atividades de regulação e fiscalização, aprimoramento das normas e procedimentos para descentralização de atividades e fortalecimento das articulações interinstitucionais "*...com vistas a promover um ganho de sinergia entre as definições políticas para o setor, que possam refletir na atuação da Aneel, em particular no desempenho das competências delegadas à Aneel pelo MME.*" (Relatório 2007, pag. 179). Seguindo o formato dos contratos anteriores, as metas propostas para o exercício de 2008, foram orientadas pelos desafios e objetivos estratégicos a serem alcançados pela agência para o triênio 2006-2008, subdivididas ainda nos temas Regulação, Relação com a Sociedade e Fortalecimento Institucional.

Na metodologia de avaliação permaneceu o modelo já utilizado em anos anteriores, onde o somatório da pontuação aferida no conjunto das etapas é dividido pelo somatório do peso das metas anuais. De acordo com a Aneel, e tendo em vista a apuração dos percentuais de realização das metas para o período, a Agência obteve 98,70 pontos, que corresponde ao índice de desempenho de 98,70%. Dessa maneira, conforme pactuado no contrato de gestão, o índice de desempenho institucional em 2008 foi classificado como "Satisfatório". O quadro a seguir apresenta as metas do contrato de gestão para 2008 e os resultados alcançados no período.

Quadro 38 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2008

Meta	Peso	Etapas	Peso Etapa	Realizado (em %)	Pontuação aferida		
Proposta de revisão do regulamento da CCC-Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis elaborada (Res. 350/99)	8	Etapa 1 - Elaboração de proposta de Resolução	0,70	100	100	5,60	
		Etapa 2 - Apresentação em Audiência Pública	0,20			1,60	
		Etapa 3 - Aprovação pela Diretoria Colegiada	0,10			0	
Proposta metodológica para o estabelecimento de referencial regulatório para perdas não técnicas, aplicáveis aos processos de revisão e reajuste tarifário, elaborada	10	Etapa 1- Elaboração de Propostas Técnicas de Resolução	1,00	100	10,00		
Monitoramento contábil para subsidiar a fiscalização das concessionárias elaborado e a consistências das informações do Balancete Mensal Padronizado - BMP testada	6	Etapa 1 - Elaboração de metodologia de cálculo dos Relatórios de monitoramento contábil de variações dos saldos e de crítica das variações das contas do BMP	0,60	100	100	3,60	
		Etapa 2 - Implantação do relatório de monitoramento contábil das variáveis das contas do BMP	0,20				1,20
		Etapa 3 - Elaboração de metodologia de cálculo do relatório de monitoramento contábil das despesas de depreciação	0,10				0,60
		Etapa 4 - Implantação dos relatórios de crítica das variações dos saldos das contas do BMP e monitoramento contábil das despesas de depreciação	0,10				0,60
Critérios de procedimentos para o controle prévio e a posteriori de atos entre partes relacionadas, com vistas a atender a legislação setorial, revisada a atual Resolução Normativa nº 22/99	5	Etapa 1 - Consolidação das contribuições da Audiência Pública e elaboração da minuta de proposta	0,50	100	100	2,50	
		Etapa 2 - Publicação de novo regulamento	0,50				2,50
Proposta para atualização de parâmetro na estrutura tarifária elaborada	6	Etapa 1- Elaboração de Proposta Técnica	1,00	100	6,00		
Revisão tarifária periódica de 36 (trinta e seis) distribuidoras de Energia Elétrica realizada	4	Etapa 1 - Realização de revisão tarifária em 18 (dezoito) distribuidoras	0,50	100	100	2,00	
		Etapa 2 - Realização de revisão tarifária em mais 18 (dezoito) distribuidoras (acumulado 36)	0,50				2,00
Reajuste anual tarifário de 28 (vinte e oito) distribuidoras realizado	3	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 14 (quatorze) distribuidoras	0,50	100	100	1,50	
		Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 14 (quatorze) distribuidoras (acumulado 28)	0,50				1,50

Reajuste anual tarifário de 100% (cem por cento) das transmissoras realizado	3	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 50% (cinquenta por cento) das transmissoras Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 50% (cinquenta por cento) das transmissoras	0,50 0,50	100	100	1,50	1,50
Mecanismos de comercialização de energia elétrica no ambiente de contratação livre - ACL aperfeiçoados	5	Etapa 1 - Revisão da proposta técnica Etapa 2 - Realização de Consulta Pública Etapa 3 - Aprovação da Resolução	0,70 0,20 0,10	100	100	0	3,50 1,00 0
Proposta para modelo de Comercialização de energia no Sistema Isolado formulada	5	Etapa 1 - Elaboração de proposta Etapa 2 - Realização de Audiência Pública	0,70 0,30	100	100		3,50 1,50
Manual de fiscalização das metas do programa de Universalização e Luz para Todos consolidado	3	Etapa 1- Consolidação do manual de fiscalização das metas do programa de Universalização e Luz para Todos	1,00		100		3,00
Manual de fiscalização de Subvenção econômica da subclasse residencial baixa renda elaborado	3	Etapa 1- Consolidação do manual de fiscalização da Subvenção econômica da subclasse residencial baixa renda	1,00		100		3,00
Modelo de acompanhamento e fiscalização para ONS definido	8	Etapa 1 - Elaboração da proposta técnica Etapa 2 - Elaboração do manual	0,50 0,50	100	100	4,00	4,00
2 (dois) leilões para concessão de transmissão (conforme planejamento do MME)	4	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão Etapa 2 - Realização de mais 1 (um) leilão (acumulado 2)	0,60 0,40	100	100		2,40 1,60
100% (cem por cento) dos leilões de geração de energia definidos por portaria do Ministério de Minas e Energia realizados	4	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão Etapa 2 - Realização de até 2 (dois) leilões Etapa 3 - Realização de até 100% (cem por cento) dos leilões	0,30 0,30 0,40	100	100	100	1,20 1,60
Novas diretrizes e procedimentos para análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização dos projetos de P&D definidas	3	Etapa 1- Elaboração do Manual de procedimentos de P&D	1,00		100		3,00
50 (cinquenta) Audiências Públicas realizadas	5	Etapa 1 - Realização de 20 (vinte) Audiências Públicas Etapa 2 - Realização de mais 15 (quinze) Audiências Públicas (acumulado 35) Etapa 3 - Realização de mais 15 (quinze) Audiências Públicas (acumulado 50)	0,40 0,30 0,30	100	100	100	2,00 1,50 1,50

20 (vinte) Consultas Públicas prévias realizadas	5	Etapa 1 - Realização de 08 (oito) Consultas Públicas	0,40	100	100	2,00
		Etapa 2 - Realização de mais 06 (seis) Consultas Públicas (acumulado 14)	0,30			100
		Etapa 3 - Realização de mais 06 (seis) Consultas Públicas (acumulado 20)	0,30			1,50
620 Servidores desenvolvidos por meio de eventos de capacitação	5	Etapa 1 - Capacitação de 500 (quinhentos) servidores	0,80	100	4,00	1,00
		Etapa 2 - Capacitação de mais 120 (cento e vinte) servidores (acumulado 620)	0,20	100		
Proposta de Metodologia de custos de referência para valoração das atividades a serem descentralizadas pela ANEEL às Agências Estaduais	5	Etapa 1 - Realização de simulação em uma Agência Estadual	0,50	100		2,50
		Etapa 2 - Entrega da proposta final da metodologia	0,50	100		2,50
INDICADOR FINAL					98,70	

Fonte: Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2008

Também no Relatório de Prestação de Contas Anual para 2008 a Aneel identifica e descreve aquelas metas que não tiveram seu cumprimento na forma pactuada. No entanto, nesse exercício financeiro a agência não apresentou as deficiências da Aneel para a execução do contrato anual nem as medidas corretivas tomadas para sanear as disfunções relacionadas ao descumprimento de metas e objetivos do contrato de gestão.

Em agosto de 2009, a Aneel concluiu a proposta de contrato de gestão para o período 2009-2012 e a encaminhou ao MME. O contrato proposto estabelecia os desafios a serem vencidos pela agência no quadriênio 2009-2012, desdobrados em objetivos estratégicos a serem alcançados no período. Os objetivos desdobram-se em metas para cada exercício e as metas, por sua vez, foram desdobradas em etapas. As metas fixadas para o exercício de 2009 que constavam da proposta de contrato de gestão para o período foram orientadas pelos desafios e objetivos estratégicos da agência, incluídos no tema Governança Regulatória do Setor Elétrico, item central da Agenda de Desafios Estratégicos, que compreende desafios de natureza macroestrutural da Aneel.

Mantendo-se a mesma sistemática de avaliação dos exercícios anteriores, e de acordo com a apuração dos percentuais de realização das metas, a Aneel obteve 93,40 pontos em 2009, que correspondem ao índice de desempenho de 93,40%, o que remete a um índice de desempenho institucional classificado como "Satisfatório".

Nesse período quatro metas deixaram de ser atendidas plenamente, incluindo a revisão da Resolução nº 407, de 19 de outubro de 2000, que define a capacidade instalada de empreendimento de geração, de modo a considerar a capacidade efetivamente disponibilizada ao sistema elétrico e as distintas finalidades demandadas pelos demais agentes do setor elétrico realizada, Capacitação de 617 servidores (foram capacitados 538), finalização do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI (restando ainda submetê-lo à apreciação da Comissão de Gestão da Informação - CGI), elaboração de Proposta de Norma de Descentralização das atividades da Aneel, tendo em vista, de acordo com a agência, “... a necessidade de maior aprofundamento sobre o tema.”

O Quadro a seguir apresenta a descrição e o resultado das metas elencadas no contrato de gestão para 2009.

Quadro 39 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2009

Meta	Peso	Etapas	Peso Etapa	Realizado (em %)	Pontuação aferida	
Metodologia para revisão tarifária das instalações de transmissão regulamentada	7	Etapa 1 - Elaboração de Nota Técnica e minuta de resolução submetida à Diretoria	1,00	100	7,00	
Revisão tarifária periódica de 18 (dezoito) distribuidoras de Energia Elétrica realizada	4	Etapa 1 - Realização de revisão tarifária em 9 (nove) distribuidoras	0,50	100	2	
		Etapa 2 - Realização de revisão tarifária em mais 9 (nove) distribuidoras (acumulado 18)	0,50	100	2	
Reajuste anula tarifário de 46 distribuidoras realizado	3	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 23 (vinte e três) distribuidoras	0,50	100	1,50	
		Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 23 (vinte e três) distribuidoras (acumulado 46)	0,50	100	1,50	
Reajuste anual tarifário de 100% (cem por cento) das transmissoras realizado	3	Etapa 1 - Realização de reajuste tarifário em 50% (cinquenta por cento) das distribuidoras	0,50	100	1,50	
		Etapa 2 - Realização de reajuste tarifário em mais 50% (cinquenta por cento) das distribuidoras	0,40	100	2,40	
Alterações nos procedimentos de rede aprovadas	6	Etapa 1 - Elaboração de proposta técnica	0,40			
		Etapa 2 - Apresentação em Audiência Pública	0,10	100	100	2,40
		Etapa 3 - Consolidar as contribuições da Audiência Pública	0,40	100	100	2,40
		Etapa 4 - Aprovação pela Diretoria	0,10			0,60

Revisão da resolução nº 407, de 19/10/2000, que define a capacidade instalada de empreendimento de geração, de modo a considerar a capacidade efetivamente disponibilizada ao sistema elétrico e as distintas finalidades demandadas pelos demais agentes do setor elétrico realizada	6	Etapa 1 - Elaboração de nota técnica e minuta de resolução submetida à Diretoria Etapa 2 - Resolução aprovada pela Diretoria	0,70 0,30	100 0	4,2 0
Manual de fiscalização Econômico- Financeiro elaborado	7	Etapa 1- Elabora de manual com definição de procedimentos e critérios	1,00	100	7
Consolidar diretrizes entre a ANEEL e a ANA com vistas a elaboração de proposta de Resolução Normativa conjunta para o monitoramento hidrológico das usinas	6	Etapa 1 - Elaboração de proposta técnica	1,00	100	6
56% das concessionárias e permissionárias de serviço público de energia elétrica, quanto aos aspectos de atendimentos aos consumidores e comerciais fiscalizadas	4	Etapa 1 - Fiscalização de 25% das concessionárias e permissionárias Etapa 2 - Fiscalização de mais 31% das concessionárias e permissionárias (acumulado 56%)	0,40 0,60	100 100	1,6 2,4
2 (dois) leilões para concessão de transmissão (conforme planejamento do MME) realizados	3	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão Etapa 2 - Realização de mais 1 (um) leilão (acumulado 2)	0,60 0,40	100 100	1,8 1,2
100% (cem por cento) dos leilões de geração de energia definidos por portaria do Ministério de Minas e Energia realizados. (previsão de 4 leilões: Belo Monte, Eólicas, A-3 e A-5)	3	Etapa 1 - Realização de 1 (um) leilão Etapa 2 - Realização de até 2(dois) leilões Etapa 3- Realização de até 100% (cem por cento) dos leilões	0,30 0,30 0,40	100 100 100	0,9 0,9 1,2
Audiência Pública para revisão da Resolução nº 112/1999 instaurada com vistas a simplificar os procedimentos de outorga das usinas termelétricas (UTE 's)	6	Etapa 1 - Apresentação de minuta de Resolução à Diretoria Etapa 2 - Instauração de audiência Pública	0,70 0,30	100 100	4,2 1,8

Proposta de aprimoramento dos procedimentos para registro, seleção e aprovação de estudos de inventário relativos às resoluções nº 393/98 e 398/01 elaborada	6	Etapa 1 - Definição de parâmetros e diretrizes para aprimoramento de procedimentos para registro	0,50	100	100	3
		Etapa 2 - Elaboração da proposta de aprimoramento	0,50			3
Proposta para aprimorar a Resolução Normativa nº 265, de 12/08/1998, que estabelece as condições para comercialização de energia elétrica no mercado de livre negociação elaborada	5	Etapa 1 - Elaboração de Nota Técnica e Minuta de Resolução	0,60	100	100	3
		Etapa 2 - Emissão de parecer da procuradoria	0,40			2
35 (trinta e cinco) Audiências Públicas realizadas	3	Etapa 1 - Realização de 15 (quinze) Audiências Públicas	0,40	100	100	1,20
		Etapa 2- Realização de mais 10 (dez) Audiências Públicas (acumulado 25)	0,30			100
		Etapa 3 - Realização de mais 10 (dez) Audiências Públicas (acumulado 35)	0,30		0,90	
55 (cinquenta e cinco) Consultas Públicas prévias realizadas	3	Etapa 1 - Realização de 21 (vinte e um) Consultas Públicas	0,40	100	100	1,2
		Etapa 2 - Realização de mais 17(dezessete) Consultas Públicas (acumulado 38)	0,30			100
		Etapa 3 - Realização de mais 17(dezessete) Consultas Públicas (acumulado 55)	0,30		0,9	
Metodologia preliminar para definição de indicadores de desempenho das distribuidoras de energia elétrica, baseados nas reclamações recebidas pela ANEEL	6	Etapa 1 - Elaboração de Relatório Técnico contemplando proposta preliminar de metodologia	1,00	100		6,00
617 servidores desenvolvidos por meio de eventos de capacitação	4	Etapa 1 - Capacitação de 309 (trezentos e nove) servidores	0,60	100	100	2,4
		Etapa 2- Capacitação de mais 154 (cento e cinquenta quatro) servidores (acumulado 463)	0,20			0
		Etapa 3 - Capacitação de mais 154 (cento e cinquenta quatro) servidores (acumulado 617)	0,20		0	
Plano de capacitação 2010 baseado em competências desenvolvido	5	Etapa 1 - Levantamento de competências	0,30	100		1,5
		Etapa 2- Elaboração do Plano de Desenvolvimento	0,40	100	2	1,5
		Etapa 3 - Elaboração do plano anual de capacitação	0,30	100		
Plano Diretor de Tecnologia da Informação- PDTI-conforme as novas orientações da SLTI/MP a ser apresentado à Diretoria concluído	5	Etapa 1 - Elaboração de PDTI 2009-2011	0,70	100		3,5
		Etapa 2 - Aprovação pela Diretoria Colegiada	0,30	0		0

Proposta de Norma de Descentralização elaborada	5	Etapa 1 - Identificação e análise das doutrinas que regem o tema	0,25	100	100	1,25	
		Etapa 2- Definição de alternativas mais adequadas para basear a relação entre a Agência Federal e as Agências estaduais, visando a descentralização das atividades da ANEEL	0,25		0	1,25	0
			0,50				
		Etapa 3 - Elaboração de proposta de Norma de Descentralização e da minuta de Convênio de Cooperação ou outro similar					

INDICADOR FINAL	93,40
------------------------	--------------

Fonte: *Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2009*

Em 26 de fevereiro de 2010, a União – por intermédio do MME – e a Aneel firmaram contrato de gestão, com vigência até 31 de dezembro de 2012. O referido instrumento determinava que a Aneel e o MME fizessem constar dos respectivos documentos da Prestação de Contas Anual (PCA), a ser encaminhado ao Tribunal de Contas da União, um tópico específico destinado ao contrato de gestão, devendo contemplar as principais informações do Relatório Gerencial e do Parecer Conclusivo de Acompanhamento e Avaliação do MME, em atendimento ao disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 9.427, de 1996.

O contrato de gestão fixou as metas anuais para o ano de 2010, sendo que o acompanhamento da execução das metas para o período foi realizado pela Aneel, ao longo do exercício em questão, por meio de três reuniões trimestrais de apuração de resultados parciais.

Mantendo-se a mesma metodologia de avaliação utilizada em exercícios anteriores, e de acordo com a apuração dos percentuais de realização das metas, a Aneel alcançou 96,00 pontos em 2010, que correspondem ao índice de desempenho de 96,00%. Dessa maneira, conforme metodologia de avaliação adotada, o índice de desempenho institucional apurado para o período foi classificado como “Satisfatório”.

Apenas uma meta não foi cumprida no período – Realização de 48 Consultas Públicas – tendo sido realizadas apenas 20 consultas públicas, ou 42% da meta que foi estabelecida, de acordo com a agência, tendo por base o histórico de anos anteriores.

Resta ainda considerar que a Aneel elencou no Relatório de Prestação de Contas de 2010, metas do contrato de gestão do exercício anterior que vieram a ser concluídas em 2010, incluindo a Revisão da Resolução nº 407, de 19 de outubro de 2000, aprovações do Plano Diretor de Tecnologia da Informação– PDTI e

encaminhamento de Proposta de Norma de Descentralização de atividades da Aneel, estabelecida coma publicação da Resolução Normativa nº 417, de 23 de novembro de 2010.

O Quadro a seguir mostra a execução apurada (em pontos percentuais) de cada etapa estabelecida no contrato de gestão para 2010, juntamente do somatório da pontuação aferida das etapas.

Quadro 40 – Aneel – Avaliação do contrato de gestão em 2010

Meta	Peso	Etapas	Peso Etapa	Realizado (em %)	Pontuação aferida
Revisão tarifária periódica de 12 (doze) transmissoras de energia elétrica realizada	6	Realização de revisão tarifária periódica em 12 (doze) transmissoras	1,00	100	6
Reajuste tarifário anual de 62 (sessenta e dois) distribuidoras realizado	5	Realização de reajuste tarifário em 62 (sessenta e dois) distribuidoras	1,00	100	5
Regulamentação da contratação dos uso do sistema de transmissão em caráter permanente, flexível e temporário, e as formas de cálculo dos encargos correspondentes aprimorados	4	Etapa 1 - Consolidação das contribuições da Audiência Pública nº 045/2009	0,50	100	2
		Etapa 2- Elaboração de Nota Técnica e Minuta de Resolução	0,30	100	1,2
		Etapa 3 - Aprovação da Resolução pela Diretoria	0,20	100	0,8
Participação de centrais hidrelétricas não despachadas centralizadamente no Mecanismo de Realocação de Energia (MRE) regulamentada	4	Etapa 1 - Elabora de Minuta de Resolução e envio à Diretoria	0,70	100	2,8
		Etapa 2 - Aprovação da Resolução pela Diretoria	0,30	100	1,2
100% das usinas em fase de implantação ou ampliação fiscalizadas, atuando no sentido de fazer cumprir os prazos pactuados	8	Fiscalização de 100% das usinas em fase de implantação ou ampliação	1,00	100	8

100% das obras e instalações de transmissão fiscalizadas, in loco ou por monitoramento, atuando no sentido de evitar atrasos que possam causar impacto na operação do SIN	8	Fiscalização in loco ou por monitoramento de 100% das obras e instalações de transmissão	1,00	100	8
63 distribuidoras fiscalizadas quanto ao cumprimento das metas de DEC e FEC (indicadores de continuidade) referentes ao exercício de 2009	8	Fiscalização das metas de DEC e FEC de 63 distribuidoras consolidada em Nota Técnica	1,00	100	8
100% dos leilões para concessão de transmissão, conforme planejamento do MME, realizados (previsão : 3 leilões)	12	Realização de 100% dos leilões previstos	1,00	100	12
100% (cem por cento) dos leilões de geração de energia definidos por portaria do Ministério de Minas Energia realizados (previsão 1 de 3 leilões: UHE- Belo Monte, A-3 e A-5)	20	Etapa 1 - Realização de leilão A3	0,30	100	6
		Etapa 2- Realização de leilão A5	0,30	100	6
		Etapa 3 - Realização do leilão da UHE Belo Monte	0,40	100	8
50 estudos de inventário e ou suas complementações analisados	10	Análise de 50 (cinquenta) estudos de inventário	1,00	100	10
20 (vinte) Audiências Públicas realizadas	4	Realização de 20 (vinte) Audiências Públicas	1,00	100	4,00
48 (quarenta e oito) Consultas Públicas realizadas	4	Realização de 48 (quarenta e oito) Consultas Públicas	1,00	0	0
Nova metodologia de treinamento periódico sobre o processo tarifário do Setor Elétrico para os Conselhos de Consumidores elaborada	2	Elaboração de nova metodologia de treinamento de Conselhos de Consumidores	1,00	100	2
INDICADOR FINAL				96,00	

Fonte: Aneel - Prestação de Contas Anual - Relatório de Gestão 2010

Por fim, em dezembro de 2010 a Aneel apresentou as metas para o contrato de gestão da agência para o período compreendido pelos exercícios de 2011 e 2012, a partir de um Plano de Metas Estratégicas para o período. Os Quadros detalhados para esses exercícios estão apresentadas a seguir.

Quadro 41 – Aneel – Metas para 2011

DESAFIO 1: COERÊNCIA REGULATÓRIA	
RESULTADOS ESPERADOS	
Legislação do setor elétrico sistematizada, racionalizada e clara	
Atos regulatórios harmonizados e atuais	
Estabilidade da regulamentação alcançada	
Impacto regulatório avaliado	
Lacunas regulatórias reduzidas	
METAS ESTRATÉGICAS	PRAZO
Compor a agenda regulatória da Aneel	dez/11
Regulamentar o Decreto 5.597/2005, que regulamenta o acesso de consumidores livres às redes de transmissão de energia elétrica.	jul/11
Regulamentar os requisitos técnicos e os critérios para remuneração e classificação das instalações de transmissão que se destinam às interligações internacionais de energia elétrica	jul/11
Criar os Procedimentos de Regulação Tarifária - conjunto sistematizado de regulamentos que disciplina todo o cálculo de tarifas aos consumidores e agentes.	dez/11
Diminuir os obstáculos para o acesso de pequenas centrais geradoras aos sistemas de distribuição.	jul/11
Revisar o Manual de Contabilidade do Setor Elétrico	jun/11
Realizar estudo para estabelecimento de critério de apuração de lastro para venda de energia por agentes de geração e de comercialização e revisão do valor da respectiva penalidade.	mar/11
Atualizar a metodologia de estabelecimento da curva de custo de déficit.	jun/11
Atualização dos Manuais de P&D e PEE 2008, equacionando as divergências observadas após a publicação da norma.	jun/11
Regulamentar a implantação de medidores inteligentes em unidades consumidoras de baixa tensão.	dez/11
Revisar a resolução sobre anuência de exportação e importação de energia elétrica (REN nº 225/2006).	jul/11
Revisar Resolução nº 20/99, que trata da desvinculação de bens inservíveis, ampliando seu escopo e estabelecendo possibilidades de doação.	jun/11
Criar norma que regulamenta o oferecimento de garantias pelos agentes, estabelecendo restrições, criando limites e possibilidades de dispensas de anuência.	jul/11
Criar norma que regulamenta o processo de transferência de controle societário, definindo alcance de controle indireto.	dez/11
Revisar Resolução nº 149/2005, que trata de alterações estatutárias promovidas pelos agentes de prestação do serviço público de energia elétrica.	dez/11
Regulamentar a repotenciação de usinas hidrelétricas	dez/11
Revisar resolução sobre a comercialização para consumidores especiais (REN nº 247/2006).	abr/11

Publicar normativo de Fiscalização de Custos.	dez/11
Estabelecer novos critérios para Universalização de Energia Elétrica, Resoluções 223/2003 e 175/2005.	jun/11
Elaborar resolução para regulamentar o uso do sistema de medição pré-paga.	dez/11
Aprimorar a Resolução Normativa nº 158/2005, que estabelece a distinção entre reforços e melhorias em instalações de transmissão, integrantes da Rede Básica e das demais instalações de transmissão.	dez/11
Regulamentar o processo de autorizações de reforços das instalações integrantes da Rede Básica de Transmissão.	jul/11
Aprimorar Resolução Normativa 399/2010 - Parcela Variável.	dez/11
Estabelecer os procedimentos e as condições para início da operação em teste e da operação comercial de empreendimentos de transmissão de energia elétrica.	dez/11
Aperfeiçoar a Resolução Normativa nº 323/2008, que regulamenta os critérios e procedimentos para homologação, aprovação e registro de contratos de compra e venda de energia elétrica pela ANEEL.	abr/11
Aprovar os 23 módulos que compõem as regras de comercialização aplicáveis ao novo Sistema de Contabilização e Liquidação (SCL) - cadernos vermelhos e azuis.	mai/11
Aprovar os Procedimentos de Comercialização (PdC) aplicáveis ao novo Sistema de Contabilização e Liquidação (SCL).	dez/11
Realizar estudos comparativos de mercados atacadistas de energia elétrica em outros países.	jun/11
Elaborar procedimento para padronizar a análise dos pedidos de ressarcimento de danos elétricos.	jul/11
Ajustar a Resolução Normativa nº 334/2008 que Regulamenta o art. 3º, inciso XIII, da Lei 9.427 de 26.12.1996, o qual trata dos controles prévio e a posteriori, sobre atos e negócios jurídicos entre as concessionárias, permissionárias e autorizadas e suas partes relacionadas.	jun/11
Promover processo sistemático de avaliação de impacto regulatório (AIR) na Agência.	dez/11
Realizar uma pesquisa de avaliação dos resultados do Programa de P&D até o ciclo 2006/2007 (REN nº 219/2006 e anteriores).	dez/11

DESAFIO 2: ALOCAÇÃO EFICIENTE DOS CUSTOS DE ENERGIA ELÉTRICA

RESULTADOS ESPERADOS

Preços compatíveis com os custos e assimetria tarifária reduzida

Estrutura tarifária aperfeiçoada

Incentivos à eficiência energética realizados

Perdas não-técnicas e inadimplência reduzidas

Custos e encargos monitorados e controlados

Metodologia de revisão e reajuste tarifário aprimorada

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Desenvolver a metodologia do terceiro ciclo de revisões tarifárias da distribuição.

mai/11

Aperfeiçoar a estrutura tarifária do segmento de distribuição.	mai/11
Analisar necessidade e viabilidade de definição da TUSD-g de longo prazo.	dez/11
Implantar, na metodologia do terceiro ciclo de revisões tarifárias, mecanismos que incentivem as distribuidoras a reduzir as perdas não técnicas e a inadimplência.	mai/11
Disciplinar metodologia do reajuste tarifário anual das concessionárias de distribuição.	abr/11
Monitorar a implantação da tarifa diferenciada em baixa tensão.	set/11
Disciplinar metodologia de cálculo dos componentes financeiros, externos ao cálculo da revisão tarifária ou reajuste anual.	abr/11
Disciplinar metodologia do reajuste tarifário anual das cooperativas permissionárias de distribuição.	jun/11
Disciplinar metodologia de revisão tarifária das cooperativas permissionárias de distribuição.	jun/11

DESAFIO 3: QUALIDADE DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores e instrumentos de aferição da qualidade do serviço aprimorados e aplicados

Mecanismos de incentivo econômico aos agentes implementados

Ações preventivas e corretivas de controle da qualidade priorizadas

Ações de fiscalização e regulamentação atuando integradas

Regulação dos padrões de qualidade do serviço aperfeiçoada

Inovação tecnológica no setor estimulada

METAS ESTRATÉGICAS

Aprimorar a metodologia de definição dos limites para os indicadores coletivos de continuidade.	jun/11
Definir metodologia de avaliação da qualidade do atendimento dos serviços das concessionárias de distribuição, índices e metas.	dez/11
Aprimorar a regulação das perdas técnicas na distribuição.	jun/11
Desenvolver sistema de informação para controle e acompanhamento dos indicadores de qualidade do teleatendimento das concessionárias.	dez/11
Definir Procedimentos e Critérios de Fiscalização relativos aos indicadores de conformidade das empresas de distribuição, de acordo com o PRODIST.	mar/11
Implantar, na metodologia do terceiro ciclo de revisões tarifárias da distribuição, mecanismos que incentivem a melhoria contínua da qualidade na prestação do serviço de distribuição.	mai/11
Acompanhamento e avaliação da implantação do Sistema de Medição de Faturamento.	dez/11

DESAFIO 4: EQUILÍBRIO ENTRE OFERTA E DEMANDA DE ENERGIA

RESULTADOS ESPERADOS

Leilões realizados com eficiência e eficácia garantindo a máxima competência

Articulação interinstitucionais nos processos de planejamento e aprovação de inventários e outorgas fortalecidas

Metas de universalização dos serviços de energia elétrica definidas e fiscalizadas

Empreendimentos contratados implantados

Mecanismos de incentivo ao uso racional e eficiente de energia elétrica implementados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Elaborar/aprovar modelo de aditivo contratual aos Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEARs), em razão de habilitação ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura – REIDI.

abr/11

Realizar estudos para determinação de índices que permitam identificar a capacidade econômico-financeira das empresas participantes de leilões.

jul/11

Racionalizar a gestão dos processos e documentos na SCG visando atender as demandas em no máximo 90 dias

dez/11

Automatizar os procedimentos de registro de usinas

jun/11

DESAFIO 5: FORTALECIMENTO E TRANSPARÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE DIÁLOGO COM A SOCIEDADE

RESULTADOS ESPERADOS

Meios de comunicação e interlocução com a sociedade fortalecidos

Processo de audiências e consultas públicas aperfeiçoados

Canais de comunicação e participação dos consumidores ampliados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Lançar novo site da agência.

dez/11

Regulação das Ouvidorias das distribuidoras.

jul/11

Aprimorar Sistema de Acompanhamento do Relacionamento Institucional – SARI.

dez/11

Promover o aperfeiçoamento da Resolução 273/07, por meio da consolidação das contribuições, com vistas a aprovação de um novo regulamento que disciplina o processo de audiências e consultas públicas.

jul/11

Divulgar a nova resolução que trata das Condições Gerais do Fornecimento de Energia Elétrica.

jun/11

Implantar Reuniões Abertas com Consumidores, realizando uma reunião a cada semestre junto aos consumidores das concessionárias que apresentam maior número de reclamações.

dez/11

Incluir as Redes Sociais como canal de acesso à ouvidoria.

jul/11

DESAFIO 6: FORTALECIMENTO DO PAPEL REGULATÓRIO E DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

RESULTADOS ESPERADOS

Papéis nas relações internas e externas claramente definidos

Representações institucionais atualizadas, reforçadas e sistematizadas

Autonomia administrativa, orçamentária e financeira legalmente consolidada e operacionalmente efetivada

Participação institucional fortalecida no aprimoramento da legislação com vistas à modernização do ambiente institucional de sua atuação

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Mapear zonas de sombra nas atribuições e responsabilidades das unidades organizacionais entre si e da Agência com outros órgãos setoriais.	nov/11
Revisar o Regimento Interno para sanar indefinições e sobreposições de competências internas e externas.	dez/11
Finalizar, consolidar, divulgar e implementar a Norma de Representação Institucional.	jun/11
Sistematizar, reforçar e otimizar as representações institucionais em eventos nacionais e internacionais, pela ANEEL e pelas agências estaduais conveniadas.	dez/11

DESAFIO 7: INFORMAÇÃO COM QUALIDADE

RESULTADOS ESPERADOS

Modelo de Gestão da Informação Reestruturado

Informações integradas com qualidade

Meios de acesso e disponibilidade das informações aprimoradas

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Realizar concurso e nomear novos servidores.	jun/11
Uniformizar forma de cadastramento do Protocolo-Geral e setoriais, para facilitar a pesquisa no SICnet e alinhar a informação dentro da Agência.	dez/11
Criar indicadores de desempenho do Protocolo-Geral.	ago/11
Diminuir o tempo de Tramitação dos documentos no Prot. Geral para 1 (um) dia	ago/11
Transformar o Relatório de Informações Trimestrais - RIT em base de dados, a fim de permitir a conciliação e o cruzamento com outras bases de dados corporativas, inclusive de informações físicas (e.g. SAMP e Indicadores de Qualidade), contribuindo para uma maior efetividade do monitoramento e da fiscalização.	jun/11
Implantar Central de Informações Econômicas e Financeiras do Setor Elétrico, instituída pela Resolução nº 396, de 23/02/2010.	dez/11
Desenvolver sistema para cálculo e divulgação dos valores a serem ressarcidos aos Estados que foram interligados ao SIN, pela perda na arrecadação de ICMS.	jun/11

DESAFIO 8: DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

RESULTADOS ESPERADOS

Identidade Institucional consolidada

Servidores capacitados e comprometidos e quadro de pessoal dimensionado para o pleno exercício das funções institucionais

Modelo de gestão aperfeiçoado de maneira contínua e sistemática

Mecanismo de gestão do conhecimento e de processos aprimorados continuamente

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Publicar Identidade Institucional da ANEEL e divulgar a todos os servidores	jul/11
---	--------

Elaborar sistemática de avaliação de impacto das ações de capacitação	jun/11
Efetuar implantação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), incluindo a auto avaliação e Plano de Melhoria da Gestão.	mar/11
Criar/ consolidação os indicadores de desempenho dos processos	jun/11

DESAFIO 9: APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

RESULTADOS ESPERADOS

Modelo de descentralização reestruturado, eficiente e com foco em resultados

Custos de referência para as atividades descentralizadas definidos

Indicadores para avaliação das metas formulados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Iniciar o novo Convênio de Cooperação e os Contratos de Metas dispostos na Resolução Normativa 417, de 2010, na ARCE e na AGERGS (Projeto Piloto).	jun/11
Padronizar os procedimentos de fiscalização dos serviços de eletricidade entre a Aneel e as agências estaduais.	dez/11
Analisar a possibilidade de antecipação da celebração dos novos instrumentos relativos a descentralização de atividades com as demais agências estaduais conveniadas.	dez/11
Apresentar proposta de metodologia dos Custos de Referência para as atividades descentralizadas.	jun/11
Estabelecer o Custo de Referência para as atividades descentralizadas pela Aneel.	dez/11
Desenvolver Indicadores de Qualidade - IQ que permitam a avaliação das atividades descentralizadas.	dez/11
Desenvolver a Avaliação da Gestão Associada de Serviços Públicos.	dez/11

Fonte: Aneel – Plano de Metas Estratégicas 2011-2012

Quadro 42 – Aneel – Metas para 2012

DESAFIO 1: COERÊNCIA REGULATÓRIA

RESULTADOS ESPERADOS

Legislação do setor elétrico sistematizada, racionalizada e clara

Atos regulatórios harmonizados e atuais

Estabilidade da regulamentação alcançada

Impacto regulatório avaliado

Lacunas regulatórias reduzidas

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Realizar estudos para consolidação da conceituação do fator de potência e para análise de eventuais modificações na regulamentação vigente.	jul/12
---	--------

Elaborar nota técnica com realização de estudos sobre a possibilidade de aplicação de compensação financeira aos geradores por interrupções no sistema de distribuição acima dos limites regulatórios.	jul/12
Definir regras pra exploração das concessões de aproveitamentos hidrelétricos para geração de energia elétrica destinada a serviço público	dez/12
Realizar estudo sobre a adoção de um sistema que permita vinculação de registro de contratos de venda à comprovação prévia de lastro físico e/ou garantias financeiras por parte dos agentes.	jul/12
Realizar estudo para aprimoramento do cálculo do desconto na tarifa de uso dos sistemas de transmissão e distribuição.	mar/12
Estudar a forma de remunerar os serviços ancilares de usinas conectadas ao sistema de distribuição.	dez/12
Aprimorar o regulamento que estabelece o acesso ao sistema de distribuição.	jul/12
Uniformizar os valores de referência de fator de potência de fronteira com a rede básica, entre distribuidoras e de consumidores livres definindo os critérios de cobrança entre as partes.	dez/12
Regulamentar o serviço de energia elétrica nos Sistemas Isolados, buscando a eficiência econômica e energética, a mitigação de impactos ao meio ambiente e a utilização de recursos energéticos locais, visando atingir a sustentabilidade econômica da geração de energia elétrica.	dez/12
Definir parâmetros para acompanhamento da gestão sócio patrimonial dos reservatórios pelas concessionárias.	dez/12
Definir indicadores de monitoramento do mercado.	dez/12
Avaliar impacto regulatório da REN 399/2010 - Contratar uso do sistema de transmissão em caráter permanente, flexível e temporário, e as formas de cálculo dos encargos correspondentes.	dez/12
Avaliar impacto regulatório da REN 270/2007 - Parcela Variável.	dez/12
Avaliar impacto regulatório da REN 267/2007 - TUST.	dez/12
Realizar uma pesquisa dos impactos da nova regulamentação e seus resultados (REN nº 316/08).	jun/12
Participar do processo de desenvolvimento de regulamentação de procedimentos para compartilhamento de instalações de transmissão.	dez/12
Realizar os estudos para subsidiar o estabelecimento do regulamento para a extinção ou repactuação dos contratos de concessão de distribuição.	dez/12
Realizar audiência pública para discutir o tema da regulamentação das condições de extinção e/ou repactuação dos contratos de concessão da transmissão.	dez/12

DESAFIO 2: ALOCAÇÃO EFICIENTE DOS CUSTOS DE ENERGIA ELÉTRICA

RESULTADOS ESPERADOS

Preços compatíveis com os custos e assimetria tarifária reduzida

Estrutura tarifária aperfeiçoada

Incentivos à eficiência energética realizados

Perdas não-técnicas e inadimplência reduzidas

Custos e encargos monitorados e controlados

Metodologia de revisão e reajuste tarifário aprimorada

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Criar mecanismos que incentivem a redução dos custos de geração de energia nos sistemas isolados, com efeito na CCC.

dez/12

Aprimorar a regulamentação de análise de investimentos das distribuidoras.

dez/12

DESAFIO 3: QUALIDADE DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores e instrumentos de aferição da qualidade do serviço aprimorados e aplicados

Mecanismos de incentivo econômico aos agentes implementados

Ações preventivas e corretivas de controle da qualidade priorizadas

Ações de fiscalização e regulamentação atuando integradas

Regulação dos padrões de qualidade do serviço aperfeiçoada

Inovação tecnológica no setor estimulada

METAS ESTRATÉGICAS

Desenvolver indicadores que permitam a mensuração da qualidade do serviço de geração.

dez/12

Implementar sistema informatizado para monitoramento da qualidade dos serviços de geração.

jun/12

Desenvolver índice global a partir de indicadores da qualidade dos serviços prestados pelas distribuidoras.

dez/12

Implementar sistema informatizado para o gerenciamento do índice global de qualidade.

dez/12

Regular os indicadores de qualidade do produto.

dez/12

Acompanhar os estudos de interligação Tucuruí-Macapá-Manaus ao SIN e da integração desse mercado às regras de comercialização estabelecidas para o SIN.

dez/12

DESAFIO 4: EQUILÍBRIO ENTRE OFERTA E DEMANDA DE ENERGIA

RESULTADOS ESPERADOS

Leilões realizados com eficiência e eficácia garantindo a máxima competência

Articulação interinstitucionais nos processos de planejamento e aprovação de inventários e outorgas fortalecidas

Metas de universalização dos serviços de energia elétrica definidas e fiscalizadas

Empreendimentos contratados implantados

Mecanismos de incentivo ao uso racional e eficiente de energia elétrica implementados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Realizar leilões de geração via internet na Aneel. dez/12

Aprimorar o relacionamento com os demais entes do setor (EPE, MME, ANA, etc.) promovendo o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos. dez/12

DESAFIO 5: FORTALECIMENTO E TRANSPARÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE DIÁLOGO COM A SOCIEDADE

RESULTADOS ESPERADOS

Meios de comunicação e interlocução com a sociedade fortalecidos

Processo de audiências e consultas públicas aperfeiçoados

Canais de comunicação e participação dos consumidores ampliados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Implantar do Processo Eletrônico, permitindo que o peticionamento e todas as fases processuais sejam tramitadas de forma eletrônica, bem como disponibilizar autos do processo Aneel no site para consulta. dez/12

DESAFIO 6: FORTALECIMENTO DO PAPEL REGULATÓRIO E DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

RESULTADOS ESPERADOS

Papéis nas relações internas e externas claramente definidos

Representações institucionais atualizadas, reforçadas e sistematizadas

Autonomia administrativa, orçamentária e financeira legalmente consolidada e operacionalmente efetivada

Participação institucional fortalecida no aprimoramento da legislação com vistas à modernização do ambiente institucional de sua atuação

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Participar das gestões do Fórum das Agências para consolidação da legislação pertinente, com foco na autonomia para a efetiva governança regulatória. dez/12

Elaborar, revisar e consolidar pareceres legais e institucionais sobre vinculações e esferas de autonomia da ANEEL em relação ao MME, MPOG, TCU, etc. dez/12

Acompanhar e promover articulações para emendas e projetos legislativos que possam afetar o setor e, particularmente, a atuação da Agência. dez/12

DESAFIO 7: INFORMAÇÃO COM QUALIDADE

RESULTADOS ESPERADOS

Modelo de Gestão da Informação Reestruturado

Informações integradas com qualidade

Meios de acesso e disponibilidade das informações aprimoradas

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Desenvolvimento para adequação do novo Portal Aneel dez/12

Implantar novo SICnet e promover melhoria nos procedimentos implantados. dez/12

Cumprir agenda definida com CGI - portfólio de sistemas. dez/12

Aprimorar infraestrutura de TI. dez/12

DESAFIO 8: DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

RESULTADOS ESPERADOS

Identidade Institucional consolidada

Servidores capacitados e comprometidos e quadro de pessoal dimensionado para o pleno exercício das funções institucionais

Modelo de gestão aperfeiçoado de maneira contínua e sistemática

Mecanismo de gestão do conhecimento e de processos aprimorados continuamente

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Realizar pesquisa de clima organizacional - 2º ciclo mar/12

Elaborar Plano Corporativo de Melhorias da Gestão do Clima Organizacional - 2º Ciclo. jun/12

Implementar plano de melhorias - 2º Ciclo. dez/12

Dimensionar o quadro de pessoal, orientado pro processos. dez/12

Elaborar planejamento estratégico participativo jun/12

Revisar e redesenhar os agregados e os subprocessos das unidades organizacionais dez/12

Elaborar proposta de estruturação de políticas e práticas de gestão de conhecimento fev/12

DESAFIO 9: APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

RESULTADOS ESPERADOS

Modelo de descentralização reestruturado, eficiente e com foco em resultados

Custos de referência para as atividades descentralizadas definidos

Indicadores para avaliação das metas formulados

METAS ESTRATÉGICAS

PRAZO

Aprimorar, por meio de reuniões técnicas, o processo de descentralização. dez/12

Estimular, por meio da celebração de novos Convênios de Cooperação e Contratos de Metas, a descentralização de atividades da ANEEL. dez/12

Treinar as Agências estaduais sobre instrução processual. dez/12

Padronizar os procedimentos de fiscalização econômica e financeira entre a ANEEL e as agências estaduais. dez/12

Fonte: *Aneel – Plano de Metas Estratégicas 2011-2012*

a.1) Recursos financeiros associados aos contratos de gestão (2003 a 2012)

Entre as premissas para que o contrato de gestão seja cumprido está a manutenção do nível orçamentário e financeiro necessário ao alcance das metas estabelecidas, do qual depende o satisfatório desempenho da Aneel, considerando as condições estabelecidas no contrato. Para a agência, o contrato de gestão será considerado cumprido quando a nota de avaliação atingir 80% do somatório dos valores individuais do conjunto das ações.

No Relatório Anual referente ao exercício de 2004¹⁰ é feita a seguinte descrição quanto à origem dos recursos orçamentários da Aneel:

“A principal fonte de receita da Agência é a Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (TFSEE), instituída pela Lei nº 9.427, de 1996. Corresponde a 0,5% do benefício econômico anual de cada um dos concessionários, dos permissionários ou dos autorizados. Isso significa que a taxa é diferenciada e proporcional ao porte da empresa.

Outra fonte destinada às atividades da Aneel era a Reserva Global de Reversão (RGR), que esteve em vigor até o exercício de 2003, tendo sido alterada conforme a Lei nº 10.848, de 2004, razão pela qual não foi efetivamente utilizada em 2004. Esses recursos passaram para o Ministério de Minas e Energia. Dessa forma, houve necessidade de substituir tais recursos no orçamento para realização das atividades de fiscalização, regulação e outorga de concessões, cujo custeio dependia da RGR. Os recursos da RGR foram substituídos pelos da Taxa de Fiscalização, disponíveis na Reserva de Contingência própria da Agência.

Quanto ao montante de recursos geridos pela agência no referido exercício, o relatório assinala que:

“... a Taxa de Fiscalização, cuja arrecadação chegou a R\$ 220,0 milhões em 2004, custeou toda a despesa da Agência no ano. A Lei Orçamentária Anual (LOA), 2004 autorizou um orçamento de R\$ 219.040.668,00, sendo R\$ 35.779.500,00 para despesas de pessoal, R\$ 135.753.852,00 para atividades e R\$ 47.507.316,00 para a Reserva de Contingência própria da Agência.”

A Cláusula Sexta do contrato de gestão relativo ao período 2009/2012 estabelece, entre as obrigações do MME, o seguinte compromisso:

¹⁰ Relatório ANEEL 2004 – pág. 75

“São obrigações do MME, por este CONTRATO DE GESTÃO:

.....
Apoiar a Aneel, no que for necessário, para o bom cumprimento das metas pactuadas relacionadas no Anexo I, empenhando-se na viabilização dos recursos materiais, humanos e financeiros necessários para a efetiva execução do CONTRATO DE GESTÃO.”

a.2) Análise Global dos Contratos de Gestão da Aneel

Em linhas gerais, a Aneel vem seguindo um modelo padrão no que se refere à apresentação das metas e resultados de seu contrato de gestão anual. A manutenção de uma mesma metodologia para apresentação de seus resultados, juntamente da avaliação do desempenho da Agência, pode ser indicativo de que na Aneel os contratos de gestão foram de fato incorporados pela cultura institucional da agência.

Por outro lado, observa-se que durante um período - 2005 a 2007 – a apresentação, análise e avaliação do contrato de gestão anual mostrou-se compatível com os princípios da publicidade e transparência na gestão pública, o que não se verifica para os períodos 2002 – 2004 e a partir de 2011.

Outra característica importante dos contratos de gestão da Aneel diz respeito aos impedimentos apontados pela agência para a execução de seus objetivos institucionais. Em diversos exercícios, a agência aponta o quantitativo de pessoal, associado ao contingenciamento orçamentário, como principais causas do não cumprimento ou não atingimento das metas anuais. O Quadro a seguir apresenta os resultados apontados pela Aneel em relação ao cumprimento do contrato de gestão para o período assinalado.

Quadro 43 - Aneel – Resultados alcançados no período de 2003 a 2010

ANO	% METAS CUMPRIDAS	AVALIAÇÃO ANUAL
2003	89%	Satisfatória
2004	75%	Insatisfatória
2005	84,58%	Satisfatória
2006	80,11%	Insatisfatória

2007	83,68%	Insatisfatória
2008	98,70%	Satisfatória
2009	93,40%	Satisfatória
2010	96,00%	Satisfatória

Fonte: Aneel– Relatórios de Gestão 2003/2010

Diferentemente das outras agências que possuem contratos de gestão assinados com o Governo Federal, no caso da Aneel, apenas no período 2005 a 2008 é possível uma análise mais detalhada e consistente dos resultados do seu desempenho institucional. Percebe-se, portanto, que a Aneel não vem apresentando à sociedade a situação real da execução de seu contrato de gestão, apesar da sistemática clara e objetiva desenvolvida para a sua avaliação.

2.5 Aspectos legais e operacionais dos contratos de gestão celebrados pelas agências reguladoras federais

No início do presente estudo ressaltou-se que o contrato de gestão foi concebido para servir de elemento fortalecedor da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, vinculada à fixação de metas de desempenho.

Avaliar a efetividade, o grau de sucesso ou insucesso, no emprego do contrato de gestão não constitui tarefa das mais simples, sem sombra de dúvida.

Para alcançar tal objetivo, seria imprescindível dispor de um conjunto de parâmetros caracterizadores de um bom contrato de gestão (objetivos, conteúdo, natureza das metas e estruturação formal da apresentação de metas, indicadores e objetivos) contra o qual pudesse ser contrastada a realidade observada. Isso ainda não existe.

No entanto, considerando o que dispõe o art. 37, § 8º, da Constituição Federal, fonte normativa do contrato de gestão, tal instrumento visa correlacionar desempenho com ampliação de autonomia orçamentária, financeira e patrimonial.

No ordenamento jurídico brasileiro, a ideia de contrato de gestão está mais associada à eficiência operacional do que ao controle quanto à aderência da atuação da entidade às políticas setoriais, ideia que está subjacente ao debate sobre a submissão das agências reguladoras ao controle mediante contrato de gestão.

Portanto, é nessa dimensão que se deve fazer a discussão sobre agências e contrato de gestão, de forma absolutamente análoga à que se faz com as demais autarquias, no âmbito da regulação das agências executivas.

A ideia de eficiência operacional levou à previsão de celebração de contrato de gestão como requisito para a obtenção da qualificação como agência executiva, de que trata o art. 51 da Lei nº 9.649, de 1998. Segundo esse dispositivo, o Poder Executivo poderá qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor.

Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional devem definir diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da agência executiva. Os contratos de gestão devem estabelecer os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Em troca da assunção de compromissos com o alcance de objetivos e metas, a entidade da administração indireta (autarquia ou fundação) qualificada como agência executiva receberia do Poder Executivo (entenda-se aqui como Poder Executivo o Ministério supervisor e os Ministérios controladores da despesa pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda, e, eventualmente, a Casa Civil) o compromisso de disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento das metas e objetivos pactuados.

No contrato de gestão deve haver verdadeira relação entre metas e objetivos a serem alcançados e recursos orçamentários e financeiros. Se não houver ajustamento de meios e fins, não se trata de contrato de gestão. Tratar-se-á de outro instrumento de controle e supervisão ministerial, sob o rótulo de “contrato de gestão”. A propósito, muito apropriadamente assevera SANTOS (2000:121): “... É

fácil prever que, partindo do nada, o contrato de gestão tende a ser uma mera formalidade, uma forma a mais de gerar comportamentos autorreferentes no seio da administração e de permitir a burla aos controles prévios sem a garantia de melhores resultados. Sem o efetivo fortalecimento das instituições, sem que o planejamento estratégico seja estruturado e implementado, não se obterá qualquer resultado duradouro que justifique a utilização dos contratos de gestão em substituição aos atuais mecanismos de supervisão ministerial ou de relação hierárquica.”.

Nos contratos examinados, vale ressaltar, verifica-se que nunca foi feita associação entre o compromisso de alcançar certas metas e objetivos e a obrigação de aportar recursos orçamentários e financeiros.

Atualmente, o Decreto nº 2.487, de 1998, é o ato normativo que disciplina em maior extensão o contrato de gestão. Esse decreto, nos termos de sua ementa, dispõe sobre “a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critério e procedimento para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas”.

A qualificação de autarquias e fundações como agências executivas é o procedimento por meio do qual se assegura a essas entidades maior autonomia financeira, orçamentária e gerencial. A ampliação dessa autonomia é disciplinada em contrato de gestão e está vinculada à apresentação de plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional.

Em outros termos, na disciplina do Decreto nº 2.487, de 1998, o contrato de gestão insere-se num contexto mais elaborado e estruturado de aprimoramento do desenvolvimento institucional da entidade, sendo ele o meio utilizado para vincular a ampliação da autonomia (condição excepcional não usufruída pelas demais entidades) a um efetivo e concreto plano estratégico, previamente construído pela entidade, visando à sua reestruturação e ao seu desenvolvimento institucional.

Os contratos de gestão celebrados com as agências reguladoras não seguem a maior parte das diretrizes do Decreto nº 2.487, de 2002, do qual se destacam as do art. 4º:

Art. 4º O contrato de gestão conterà, sem prejuízo de outras especificações, os seguintes elementos:

I - objetivos e metas da entidade, com seus respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho;

II - demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte;

III - responsabilidades dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas definidos, inclusive no provimento de meios necessários à consecução dos resultados propostos;

IV - medidas legais e administrativas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas;

V - critérios, parâmetros, fórmulas e consequências, sempre que possível quantificados, a serem considerados na avaliação do seu cumprimento;

VI - penalidades aplicáveis à entidade e aos seus dirigentes, proporcionais ao grau do descumprimento dos objetivos e metas contratados, bem como a eventuais faltas cometidas;

VII - condições para sua revisão, renovação e rescisão;

VIII - vigência.

§ 1º Os contratos de gestão fixarão objetivos e metas relativos, dentre outros, aos seguintes itens:

a) satisfação do cliente;

b) amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;

c) adequação de processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade;

d) racionalização de dispêndios, em especial com custeio administrativo;

e) arrecadação proveniente de receitas próprias, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

§ 2º Os objetivos e metas definidos no contrato de gestão observarão a missão, a visão de futuro e a melhoria do modelo de gestão, estabelecidos no plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional referido no art. 2º deste Decreto.

Como se vê, os problemas relacionados à efetividade do contrato de gestão não dizem respeito apenas à natureza especial das agências reguladoras. As mesmas dificuldades encontradas na contratualização entre Ministérios e outras autarquias serão encontradas na contratualização com as agências reguladoras, agravadas pela natureza especial dessas autarquias.

O que se verifica é que as agências e os Ministérios enfrentam enormes dificuldades conceituais, operacionais, jurídicas e políticas para dar consistência e coerência a esse instrumento de controle, o que não se conseguiu até o momento.

Tais dificuldades, como se disse, não decorrem, essencialmente, da natureza especial das agências, mas da natureza do próprio instrumento. As agências e os Ministérios enfrentam os mesmos problemas que quaisquer outras entidades enfrentariam para operacionalizar o contrato de gestão.

Trata-se de dificuldades básicas, como a de utilização correta dos conceitos de indicadores, metas e índices. Constataram-se problemas básicos tais como: o que deveria ser meta é apontado como indicador e o que deveria ser o índice (valor) do indicador é apontado como meta (vide Quadro 1, p. 36)

Trata-se, também, de dificuldades mais complexas, tais como a definição de como deve e pode ser avaliado o desempenho da agência e, conseqüentemente, de como conceber indicadores que se correlacionem produtivamente com a forma escolhida de avaliar a gestão. E de dificuldades com grau de complexidade ainda maior, como a de correlacionar disponibilização de recursos orçamentários e financeiros a certas metas e objetivos.

A dificuldade que as agências encontram para definir com propriedade as metas e os indicadores que deveriam medir o desempenho da sua atuação ficou evidenciada ao longo da análise dos contratos. Como alertou a Anvisa, em avaliação procedida em 2006 sobre a execução dos contratos até então pactuados, referindo-se aos indicadores e metas neles constantes: “... *continuam voltados prioritariamente para a análise de processos e menos para conferir a efetividade das ações realizadas por esta Instituição.*” Novamente recorre-se aqui à obra de SANTOS (2000:125), que assim opina sobre os óbices em questão: “...*as dificuldades para associar objetivos*

e metas datadas e quantificadas, a falta de diretrizes de governo, a desarticulação entre orçamento e execução financeira, a insuficiência de capacitação do pessoal para o planejamento e a gestão, a dificuldade de identificar a missão das instituições e seus “clientes” e a inexistência de sistemas de acompanhamento controle e avaliação são, dentre outros, apontados como obstáculos ao sucesso desses contratos.”

A definição e a forma de apresentação de metas nos contratos mais recentes examinados (2011 e 2012) revelam-se inteiramente distintas e, portanto, conduzem a concepções completamente diferentes sobre como medir e acompanhar o desempenho das agências e, conseqüentemente, sobre as finalidades do contrato e os objetivos da supervisão ministerial.

No caso da Aneel, por exemplo, relativamente ao contrato 2010/2012, foram definidas metas estratégicas não quantitativas associadas a “desafios” e a “resultados esperados” (vide Quadro 42, p. 161). Não há indicadores nem valores, fixando-se, contudo, prazos de cumprimento. As metas estratégicas aproximam-se mais da ideia de “ações estratégicas” e os resultados esperados assemelham-se à ideia de “metas”, na forma veiculada em contratos de outras agências.

Na ANS, apresenta-se uma lista de “indicadores” e respectivas “metas” quantitativas, sem definição de prazo de cumprimento (vide Quadro 23, p. 93/94). No caso da Anvisa (Quadro 13, p. 60), procura-se associar indicadores e metas a um objetivo estratégico, sendo a meta apresentada mediante texto descritivo em que se informa o valor e o prazo de cumprimento.

Ao que tudo indica, a Anvisa foi a agência que mais esforço empreendeu no desenvolvimento metodológico da definição de metas, comparativamente à ANS e à Aneel. Reflexo desse esforço são as frequentes alterações de metodologias verificadas ao longo do tempo.

Na Anvisa, as metas relacionam-se mais ao desempenho operacional. O mesmo se observa na ANS. Na Aneel o quadro é diferente. Observa-se que seu conjunto de metas para 2012 (Quadro 42, p. 161/165) assume, em boa parte, outra natureza. Fixam-se metas relacionadas à produção de estudos, manuais e normas.

Essas diferenças podem estar relacionadas a diferenças existentes nas atribuições dessas agências, assim como na forma de conceber as finalidades e a operacionalização de um contrato de gestão.

Os mais recentes contratos de gestão da Aneel aproximam-se um pouco mais, em relação ao que se verifica na Anvisa e na ANS, daquilo que se poderia imaginar ser um contrato que tivesse como foco a atividade regulatória. Por outro lado, fogem bastante do modelo que se tem por disseminado na administração pública sobre a contratualização: vinculação coerente e racional de objetivos, metas, indicadores, índices e recursos orçamentários.

Em nenhum dos casos, contudo, se vislumbra a preocupação de explicitar a definição de metas associadamente à execução de políticas públicas setoriais. Os contratos celebrados não serviram a essa finalidade.

Uma constatação relevante, obtida nas entrevistas, é que o processo de elaboração dos contratos de gestão tem sido conduzido quase que exclusivamente pelas agências. Isso inclui a formulação dos objetivos, das metas e dos indicadores de avaliação dos resultados, com a participação dos Ministérios supervisores assumindo a papel secundário, via de regra, no sentido de acatar o que as agências propõem.

Os instrumentos que têm sido firmados entre Ministérios e agências sob o título “contrato de gestão” não são, em substância, um contrato de gestão, mas apenas um documento em que se explicitam, em planos de trabalho a ele anexados ou posteriormente elaborados, metas e objetivos.

O que se construiu até agora nessa relação “contratual” foi uma espécie de termo unilateral de compromisso (da agência) perante o Ministério acerca de metas e objetivos. Um instrumento de supervisão ministerial, que certamente foi útil para orientar e estimular a gestão da agência numa dada direção, direção essa essencialmente escolhida pela própria autarquia, segundo a auto avaliação de suas capacidades operativas.

Esses “contratos” não contemplam cláusulas que verdadeiramente ampliem a autonomia orçamentária, financeira e gerencial da agência. Em nenhum deles foi estabelecido qualquer compromisso sério de garantia de disponibilização de recursos orçamentários e financeiros ou definidas medidas voltadas à ampliação da eficiência, relacionadas, por exemplo, à contratação e remuneração de pessoal ou à aquisição de bens e serviços.

Também se verifica que nunca foi feita associação entre o compromisso de alcançar certas metas e objetivos e a obrigação de aportar equivalentes recursos orçamentários e financeiros.

É importante ressaltar que o contrato de gestão não é o único instrumento por meio do qual se exerce a supervisão ministerial sobre as atividades das agências reguladoras.

O problema do contrato de gestão, quando visto nessa perspectiva, reside em saber o que deve ser objeto do contrato; problema esse que se soma à própria indefinição do que se deve compreender como contrato de gestão na seara das agências reguladoras.

Nas leis que preveem contrato de gestão, é referido o uso desse instituto como "instrumento de controle da atuação administrativa e da avaliação de seu desempenho", na lei da Aneel, e "instrumento de avaliação da atuação administrativa da autarquia e de seu desempenho", na lei da Anvisa. A lei da ANS declara que o contrato de gestão estabelecerá "parâmetros para a administração interna, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente sua atuação administrativa e o seu desempenho". A medida provisória da Ancine limita-se a mencionar a possibilidade de celebração de contrato de gestão.

Nas leis da Aneel, Anvisa e ANS, a expressa menção a "atividade administrativa" (ou parâmetros para a administração interna) parece querer afastar o uso do contrato de gestão como instrumento de avaliação dos efeitos das decisões técnicas e normas expedidas pelas agências. Em outros termos, da avaliação de suas "atividades regulatórias".

O legislador também não deu qualquer balizamento para a avaliação de "desempenho" da agência. Desempenho em relação a que finalidades? Finalidades aqui não são os objetivos fixados no contrato, mas as finalidades que presidem a própria definição desses objetivos.

A ideia de utilização dos contratos de gestão como meio de fazer com que as decisões e estratégias das agências se alinhem aos objetivos e programas do governo (temida por poder interferir ou reduzir a autonomia dessas entidades) não foi encampada expressamente pelo legislador e nem balizou a elaboração dos contratos de gestão examinados, como já mencionado.

Contudo, o receio de esse instrumento vir a ser utilizado indevidamente, fora de seu escopo conceitual e normativo, para forçar um compromisso não oficial da diretoria da agência com certas políticas e decisões governamentais é plausível.

A concretização dessa possibilidade, no entanto, não foi e nem poderia ser detectada no exame da documentação examinada.

Deve-se deixar claro que avaliar o grau de execução de metas, ações ou créditos orçamentários não necessariamente implica em avaliar o desempenho da instituição, sendo mera indicação do cumprimento de uma programação de atividades, as quais podem ou não contribuir para o alcance das políticas públicas que cabe a um órgão implementar. Tal constatação aponta para a necessidade de melhor definição do papel a ser cumprido pelo contrato de gestão.

O que se tem observado na análise temporal é que o contrato de gestão não se vincula efetivamente a um plano estratégico de médio prazo, ocorrendo sucessivas e expressivas variações na natureza e quantidade das metas e indicadores utilizados para avaliar o desempenho da agência, dificultando imensamente qualquer avaliação sobre a correlação entre contrato de gestão e o desempenho da entidade, e, até mesmo, da efetividade dessa forma de supervisão ministerial.

Nesse aspecto, um ponto importante deve ser frisado. O que faz as agências fixarem metas de desempenho não é a obrigatoriedade de celebração de contrato de gestão. O planejamento institucional requer tal ação.

Em síntese, os contratos de gestão com as agências reguladoras, além de enfrentarem todos os problemas inerentes aos controles de supervisão sobre as autarquias, bem como os de estabelecimento de metas e indicadores, enfrentam ainda o problema de encontrarem-se na zona nebulosa da não interferência na independência dessas entidades reguladoras.

Legislado como instrumento de controle da “atuação administrativa” o contrato de gestão deixa de ser instrumento de controle do excessivo insulamento das agências, assumindo as feições de controle de meios e de “fins administrativos”, tornando mais frágeis os argumentos em favor de sua instituição obrigatória.

Assim, se o que causa preocupação é o risco de autonomização total das agências em relação aos programas setoriais definidos pelos Ministérios supervisores, o contrato de gestão, na forma como regulado no ordenamento jurídico brasileiro, não é o instrumento adequado para reduzir ou eliminar esse risco, **o que se comprova no exame dos contratos até então celebrados.**

Questão não menos importante a ser colocada é saber se o desempenho das agências que celebraram contratos de gestão é melhor ou pior do que o das agências que não os celebraram. Contudo, a esse respeito, não há estudos que evidenciem que os contratos de gestão já celebrados tenham resultado em melhor gestão, ou ação regulatória, das agências a eles obrigadas comparativamente às agências que não celebraram contratos com os respectivos ministérios supervisores, mas que estão sujeitas a outras formas de controle.

Caracterizado o contrato de gestão como um instrumento gerencial, afastado do controle manifesto da ação regulatória da agência, e, logo, inadequado para controlar eventual excessiva autonomização da agência, objetivo que tem estado subjacente à renitente defesa de sua instituição, embora não contemplado texto legal, as agências reguladoras poderiam, para fins de supervisão voltada ao implemento de uma cultura de resultados, enquadrar-se como os demais órgãos e entidades no rol de candidatos a agências executivas, submetendo-se ao que dispõe o Decreto nº 2.748, de 1998. O contrato de gestão não seria obrigatório, mas facultativo.

Vale ressaltar que o fato de a lei tornar obrigatória a celebração de contrato de gestão não implica necessariamente que isso ocorrerá, pois o contrato só será celebrado se houver concordância das duas partes sobre seu conteúdo. Não pode ser simplesmente imposto pelo Ministério supervisor. Tal situação verificou-se na relação da Aneel com o Ministério de Minas e Energia, quando, nos anos de 2005 a 2008 não houve formalização do contrato de gestão, embora tenham sido elaboradas as propostas (vide p. 133), as quais a agência utilizou voluntariamente para balizar sua gestão.

Sendo facultativo o contrato, deverá observar o que dispuser a lei de que trata o art. 37, § 8º da Constituição Federal, bem como o Decreto nº 2.748, de 1998, não havendo necessidade de lei específica para as agências reguladoras, se o objetivo for aquele que se depreende da Constituição (ampliação da autonomia orçamentária, financeira e gerencial em torça de compromissos com a melhoria do desempenho). A lei, quando vier a ser editada, deve ser geral, a lei de que trata o referido dispositivo constitucional.

Nesse sentido, uma lei geral que regulamentasse o processo de elaboração do contrato de gestão, seu conteúdo e duração, a forma de definição de metas, a forma e as obrigações assumidas pelos Ministérios supervisores e intervenientes para assegurar a ampliação da autonomia financeira, orçamentária e gerencial da

entidade, a natureza e a extensão da responsabilização dos dirigentes pelo descumprimento do contrato e os procedimentos de acompanhamento e avaliação, não apenas para as agências, mas para todas as autarquias e fundações, poderia se constituir em importante instrumento de efetividade do contrato de gestão e de acompanhamento de sua implementação pelos órgãos controladores e pela sociedade civil.

Deve-se ter em mente que o controle do risco de autonomização excessiva das agências não está necessariamente vinculado à ampliação de sua autonomia orçamentária e financeira. Esse controle é algo bastante distinto dos controles de resultados que se intenta, em toda a administração, alcançar por meio dos contratos de gestão. Uma forma de exercer esse controle é a ampliação da transparência das ações regulatórias das agências.

A concatenação de estratégia, ações gerenciais, metas e orçamentos continuamente desejada pelos governos em busca de maior eficiência, por meio de diferentes planos que se devem harmonizar, é um problema. Contrato de gestão é outro, embora possa se harmonizar com a cadeia de planos estratégicos e gerenciais. Controle da atividade regulatória (normatização e decisões técnicas e sancionatórias) é um terceiro problema, ainda mais complexo, e não controlável, em regra, por planos e contratos de gestão.

No exame dos diversos contratos celebrados, constata-se, também, que não se logrou, se isso foi em algum momento pretendido, utilizá-los como instrumento de controle da atividade regulatória. Basta o exame do conjunto de metas estabelecidas nesses contratos ao longo do tempo, para chegar-se a essa conclusão.

3. ANÁLISE DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.337, de 2004

(Controle das agências reguladoras no PL 3.337, de 2004 e seus substitutivos)

Antes de se passar ao exame detalhado do PL 3.337, de 2004 e de seus substitutivos, é importante aprofundar o exame doutrinário e normativo do contrato de gestão no contexto das agências reguladoras.

Segundo o art. 4º do Decreto-Lei nº 200, de 1967, a Administração Direta é constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e a Administração Indireta compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, todas entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

Na tipologia das entidades da administração pública brasileira, as agências reguladoras são “autarquias especiais”, ou “entidades submetidas ao regime autárquico especial, ou “autarquias sob regime especial”, conforme as diferentes denominações dadas à natureza jurídica dessas entidades pelas respectivas leis criadoras (medida provisória, no caso da Ancine).

Autarquia, de acordo com o art. 5º daquele Decreto-Lei, é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Como qualquer órgão ou entidade da administração federal, direta e indireta, as autarquias estão sujeitas à supervisão do ministro de Estado competente (DL 200, de 1967, art. 19).

As agências reguladoras, ainda que qualificadas como autarquias especiais, não são exceção. Nesse sentido, afirmam Arnoldo Wald e Luiza Rangel de Moraes: *“Como autênticas autarquias, estão as entidades regulatórias submetidas ao poder de supervisão e tutela, exercido pelo Poder Executivo sobre tais pessoas jurídicas de direito público, na medida em que estão vinculadas a algum ministério ou secretaria, conforme se instalem em nível federal, estadual ou municipal”*¹¹

¹¹ *Agências Reguladoras*. Revista de Informação Legislativa, ano 36, n. 141, jan./mar. 1999, p. 164.

Assim, as agências reguladoras estão sujeitas às normas de supervisão ministerial específicas das leis que as criaram, assim como às normas aplicáveis às autarquias em geral veiculadas no Decreto-Lei nº 200 de 1967, no que, evidentemente, não conflitar com as normas específicas.

O decreto prescreve as seguintes normas sobre os objetivos e formas de exercício da supervisão ministerial:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

- g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;
- h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;
- i) intervenção, por motivo de interesse público.

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

Parágrafo único. Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo.

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I - Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso.

II - Prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

III - Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

Do conceito de autarquia dado pelo art. 5º do DL nº 200, de 1967¹², deduz-se que autarquias são criadas quando se considera que certas atividades típicas da administração pública possam ser mais bem executadas se a gestão administrativa e financeira da entidade se der de forma descentralizada, retirando-as dos controles decisórios diretos do ministério a que se vinculam.

Tal como as autarquias comuns, as agências reguladoras (autarquias especiais) são entidades criadas por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, destinadas à execução de atividades típicas da administração pública. No entanto, as razões que orientaram sua introdução no aparelho do Estado brasileiro são distintas e transcendentais à mera descentralização administrativa e financeira.

¹² O serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As agências reguladoras não foram criadas sob a premissa fundamental de o seu melhor funcionamento requerer gestão administrativa e financeira descentralizada, ainda que tal descentralização seja essencial à autonomia das agências.

A criação de agências reguladoras (autarquias especiais) envolveu (e envolve) considerações políticas, econômicas e institucionais mais complexas e, por essa razão, as finalidades e a forma de exercício da supervisão ministerial não são sempre as mesmas aplicáveis às autarquias comuns.

Segundo Pedro Ivo Sebba, “as agências reguladoras surgiram no Brasil na esteira do processo de reforma do Estado na década de 1990. Seu surgimento está intimamente associado à nova forma de atuação estatal brasileira na regulação de determinados mercados, notadamente ao processo de privatizações ensejado pelas reformas constitucionais de 1995”.¹³

Arnoldo Wald e Luiza Rangel Moraes explicam que a criação das agências reguladoras foi justificada, entre outros motivos, pela “necessidade de dotar-se um órgão independente dos poderes para exercer o controle da execução dos contratos de concessão e a fiscalização dos serviços e das concessionárias, editando normas regulamentares, reprimindo condutas abusivas e até resolvendo conflitos entre os agentes, envolvidos na prestação de determinado serviço público”.¹⁴

Algumas das leis que criaram as agências procuraram qualificar os elementos que configuram a natureza de autarquia especial conferida a essas entidades:

- “independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira” (Anatel);
- "autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e mandato fixo de seus dirigentes” (ANS);

¹³ Pedro Ivo Sebba Ramalho, *Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil*. In *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*/Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.) – Brasília: Anvisa, 2009, p. 129.

¹⁴ Arnoldo Wald e Luiza Rangel de Moraes, *Agências Reguladoras*. *Revista de Informação Legislativa*, ano 36, n. 141, jan./mar. 1999, p. 143.

- “independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira” (Anvisa)
- “independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes” (Antaq e Antt);
- “independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes” (Anac).

Essas autarquias especiais diferem das autarquias comuns fundamentalmente em três aspectos.

O primeiro, de caráter estrutural, corresponde ao mandato fixo e à estabilidade dos dirigentes. O segundo, referente à finalidade que orienta sua criação: “a fiscalização e regulação de serviços públicos, em regime de concorrência”¹⁵. O terceiro, a autonomia das decisões técnicas ou independência decisória.

Francisco Rigolon avalia a independência das agências reguladoras em quatro dimensões: a independência decisória, a independência de objetivos, a independência de instrumentos e a independência financeira:

A independência decisória consiste na capacidade da agência resistir às pressões de grupos de interesse no curto prazo. Procedimentos para a nomeação e demissão dos dirigentes, associados com a fixação de mandatos longos, escalonados e não coincidentes com o ciclo eleitoral são arranjos que procuram isolar a direção da agência de interferências indesejáveis tanto por parte do governo quanto da indústria regulada. A independência de objetivos compreende a escolha de objetivos que não conflitam com a busca prioritária do bem-estar do consumidor. Uma agência com um número pequeno de objetivos bem definidos e não conflitantes tende a ser mais eficiente do que uma outra com objetivos numerosos, imprecisos e conflitantes. A independência de instrumentos é a capacidade da agência escolher os instrumentos de regulação - tarifas, por exemplo -, de modo a alcançar os seus objetivos da forma mais eficiente possível. Finalmente, a independência financeira refere-se à

¹⁵ *Construção do marco legal dos entes reguladores*. Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado/Conselho de Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996, p. 26.

disponibilidade de recursos materiais e humanos suficientes para a execução eficiente das atividades de regulação¹⁶.

Outro autor, Ronaldo Motta, ressalta que a autonomia (independência) das agências visa evitar o risco de “captura” pelas entidades do setor regulado e pelo próprio governo:

A governança regulatória será tão mais efetiva quanto menor for a assimetria de informação entre o regulador e o regulado. Isto é, quanto mais informação o regulador tiver do tipo e do desempenho do regulado e quanto mais isenção o regulador tiver para aplicar os princípios e normas regulatórias. A necessidade de isenção requer autonomia de decisão para evitar a “captura” dos órgãos reguladores pelos interesses daqueles agentes que deveriam regular ou mesmo pelo próprio governo com ações oportunistas e imediatistas. A autonomia está centrada, sobretudo, nos mandatos dos diretores das agências e nas decisões colegiadas.¹⁷

Gesner Oliveira, Thomas Fujiwara e Eduardo Luiz Machado vinculam a independência decisória das agências à independência financeira, estrutural e funcional. Segundo eles, “... *tais características são importantes para a adoção de soluções técnicas, e não políticas, como frequentemente ocorre com os ministérios e órgãos a eles subordinados*”. Tal observação é extremamente relevante. A independência decisória não está dissociada da independência financeira e funcional. Aliás, deve-se se ter, com base nas próprias leis de criação, que a independência ou autonomia das agências é um conceito orgânico, global, envolvendo a autonomia financeira, administrativa, funcional, decisória e a estabilidade dos dirigentes, caracterizada pelo mandato fixo e a impossibilidade de exoneração *ad nutum*.

Essa autonomia reforçada, em relação às autarquias comuns, e em face do Ministério supervisor, visava alcançar um certo “insulamento técnico” dessas entidades, conforme escreveu Ronaldo Motta, citando os referidos autores:

¹⁶ Francisco José Zagari Rigolon, *Regulação da Infraestrutura: A Experiência Recente no Brasil*. Revista do BNDES, 7, 1996.
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev705.pdf

¹⁷ Ronaldo Seroa da Motta, *Princípios de regulação econômica*. In *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*/Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.) – Brasília: Anvisa, 2009, p. 97-98.

Essa separação entre o técnico e o político redundaria na atribuição de *status* de órgãos de Estado às agências. Vale ressaltar, entretanto, que a independência dos reguladores pode-se configurar como o insulamento deste corpo técnico frente ao setor regulado e ao próprio governo. Oliveira, Fujiwara e Machado defendem que a agência reguladora ideal deveria ser dotada de independência, “exigindo uma mudança da cultura de centralização administrativa que prevalece no país desde os gabinetes do Império”. Dessa forma, os autores concluem que, em se tratando das agências reguladoras, “a independência permite insular as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem”.¹⁸

É nessa perspectiva de “independência decisória”, em que se pretende como sustentam os mencionados autores, insular “as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem”, que a discussão da celebração de contrato de gestão entre o governo, por intermédio do ministério vinculador, e as agências adquire seus contornos de complexidade, que não se vislumbram na celebração de contratos entre os ministérios e outras entidades, como aquelas qualificadas como agências executivas.

Veja-se a respeito a visão de Bresser-Pereira:

Nos termos do Plano Diretor, temos dois tipos de agências executando atividades exclusivas de Estado: as “agências executivas” e as “agências reguladoras”. Ambas são, em princípio, autarquias que foram dotadas de uma autonomia especial ao serem qualificadas como executivas ou como reguladoras. (...) As agências reguladoras são mais autônomas do que as agências executivas, na medida em que a autonomia das primeiras deriva do fato de executarem políticas permanentes do Estado, enquanto as últimas devem realizar políticas de governo. (...) As agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na lei de sua criação, que, em princípio não deve variar com a mudança de governo. Em geral regulam preços, e sua missão é, em mercado monopolista, estabelecer preços como se houvesse mercado competitivo. O governo pode mudar, mas a

¹⁸ Pedro Ivo Sebba Ramalho, *Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil*. In *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*/Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.) – Brasília: Anvisa, 2009, p. 142-143.

expectativa dos agentes econômicos, que investiram no setor regulado, é que seja mantida a política de garantir a concorrência ou fazer com que a lei do valor prevaleça.

(...) A característica essencial das agências executivas é uma maior autonomia de gestão e uma maior responsabilidade pelos resultados institucionais apresentados. Com a ampliação de sua autonomia de gestão, busca-se oferecer às instituições qualificadas como agências melhores condições de adaptação às alterações no cenário em que atuam e às demandas e expectativas de seus usuários, e um melhor aproveitamento de oportunidades favoráveis ao melhor gerenciamento dos recursos públicos. A ampliação de sua autonomia por meio da concessão de flexibilidades gerenciais, entretanto, está subordinada à assinatura de contrato de gestão com seu ministério supervisor, no qual se firmarão, de comum acordo, compromissos de resultados. **Já as agências reguladoras, dado o fato de que não cumprem políticas do governo mas do Estado, não terão, em princípio, contrato de gestão.**¹⁹

A incompatibilidade do contrato de gestão com a autonomia decisória e a intenção de promover o insulamento das agências, protegendo a governança regulatória contra ações casuísticas e oportunistas dos governos, foi comentada por outros autores. Por Bernardo Muller:

Outra mudança controversa nas propostas do governo foi a criação de um contrato de gestão que estabeleceria metas para as agências, com punições, caso estas não fossem atingidas. **A intenção desse mecanismo, segundo a proposta, era fazer que as políticas das agências fossem compatíveis com os programas do governo**, o que a princípio pode ser um objetivo legítimo. A preocupação, contudo, era que o contrato poderia vir a ser usado como instrumento para impor a vontade do governo sobre a agência, dado que as punições poderiam

¹⁹ Luiz Carlos Bresser Pereira, *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília: Editora 34/Enap, 2002, p. 225-226.

concebivelmente envolver ações como demissão de conselheiros e reduções do orçamento.²⁰ (não grifado no original)

E por Pedro Sebba:

A previsão do PL de extensão do contrato de gestão a todas as agências reguladoras tem sido contestada por especialistas, sobretudo no tocante às agências de setores da infraestrutura. O principal argumento é que **o contrato seria não um meio de reforçar a autonomia das agências, conforme prevê o parágrafo 8º do art. 37 da Constituição Federal, mas, sim, de retirar delas a possibilidade de manter independência em relação ao poder dos governos.** Seria, de acordo com os críticos, controle político incompatível com a natureza técnica das decisões dos reguladores, além de que o contrato de gestão inserido na Constituição teria caráter diverso no proposto pelo Executivo às agências reguladoras.²¹

Note-se que o contrato de gestão, sobre o qual discorreremos especificamente logo a seguir, não é o único instrumento por meio do qual se exerce a supervisão ministerial sobre as atividades das agências reguladoras.

O Decreto-Lei nº 200, de 1967 confere ao ministério supervisor prerrogativas de controle sobre as autarquias comuns aplicáveis às autarquias especiais:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

²⁰ Bernardo Mueller, *Instituições e salvaguardas no sistema regulatório brasileiro*. In Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório/Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.) – Brasília: Anvisa, 2009, p. 113

²¹ Pedro Ivo Sebba Ramalho, *Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e desenho institucional das agências no Brasil*. In Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório/Pedro Ivo Sebba Ramalho (org.) – Brasília: Anvisa, 2009, p. 154.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

(...)

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;

(...);

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

(...)

Art. 27. Assegurada a supervisão ministerial, o Poder Executivo outorgará aos órgãos da Administração Federal a autoridade executiva necessária ao eficiente desempenho de sua responsabilidade legal ou regulamentar.

(...).

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

I - Prestar contas da sua gestão, pela forma e nos prazos estipulados em cada caso.

II - Prestar a qualquer momento, por intermédio do Ministro de Estado, as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

III - Evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

Nesse ponto, deve-se destacar que as leis que criaram essas autarquias especiais nada ou muito pouco disseram sobre a supervisão ministerial. Em quatro casos, a questão da supervisão ministerial foi enfrentada mediante a previsão de celebração de contrato de gestão (Aneel, Anvisa, ANS e Ancine):

Aneel- Lei nº 9.427, de 1996:

Art. 7º A administração da Aneel será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

§ 1º O contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da Aneel, a que se refere o art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal, de que trata o inciso II do art. 16 da mesma Lei.

§ 2º Além de estabelecer parâmetros para a administração interna da autarquia, os procedimentos administrativos, inclusive para efeito do disposto no inciso V do art. 3º, o contrato de gestão deve estabelecer, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho.

§ 3º O contrato de gestão será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros.

Anvisa - Lei nº 9.781, de 1999:

Art. 19. A Administração da Agência será regida por um contrato de gestão, negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo máximo de cento e vinte dias seguintes à nomeação do Diretor-Presidente da autarquia. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.190-34, de 2001)

Parágrafo único. O contrato de gestão é o instrumento de avaliação da atuação administrativa da autarquia e de seu desempenho, estabelecendo os parâmetros para a administração interna da autarquia bem como os indicadores que permitam quantificar, objetivamente, a sua avaliação periódica.

Art. 20. O descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a exoneração do Diretor-Presidente, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde.

Ancine— Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001:

Art. 5º, § 2º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior supervisionará as atividades da Ancine, podendo celebrar contrato de gestão, observado o disposto no art. 62. (Art. 62. Durante os primeiros doze meses, contados a partir de 5 de setembro de 2001, a Ancine ficará vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que responderá pela sua supervisão durante esse período).

ANS – Lei nº 9.961, de 2005:

Art. 14. A administração da ANS será regida por um contrato de gestão, negociado entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde e aprovado pelo Conselho de Saúde Suplementar, no prazo máximo de cento e vinte dias seguintes à designação do Diretor-Presidente da autarquia.

Parágrafo único. O contrato de gestão estabelecerá os parâmetros para a administração interna da ANS, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente, a sua atuação administrativa e o seu desempenho.

Art. 15. O descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a dispensa do Diretor-Presidente, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Saúde.

A lei de criação da Anatel não estabeleceu a obrigatoriedade de celebração de contrato de gestão, como fez a lei de criação da Aneel, por exemplo, mas determinou que a Anatel elabore relatório anual de suas atividades, nele **destacando o cumprimento da política do setor** e o envie ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional (art. 19, XXVIII e XXIX da Lei nº 9.472, de 1997).

Essa previsão está em consonância com análises reportadas no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro:

A seguir, a agência reguladora deve prestar contas também aos diversos atores do Estado. Isto é essencial para que o controle social possa remediar qualquer déficit de representação e legitimidade política criado pela necessária subtração de funções regulatórias do centro do poder político, e que já não esteja remediado pela própria ação da lei. No que tange ao Poder Executivo, este controle social se dá pelo controle administrativo cuja norma, por exemplo, se dá pelas leis de criação das agências, onde se prevê a possibilidade de um contrato de gestão ou desempenho.

O controle pelo Poder Legislativo, por seu lado, se insere na Constituição Federal (art. 49, X), que estabelece que “é da competência exclusiva do Congresso Nacional fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, **incluídos os da administração indireta**”. Não obstante, vale lembrar que as agências reguladoras foram criadas com a função de “melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do Poder Concedente, de não-cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros”, como afirmam Pires e Goldstein (2001, p. 6). Ou seja, o controle social pelo Legislativo, para ser eficiente, também deve ser institucionalizado e, como na maior parte dos países onde a regulação está definida, deve se concentrar na exigência de prestação de contas.²²

(...)

Para ampliar a transparência e eficiência do controle parlamentar faz-se necessário determinar que **mecanismos que institucionalizem a obrigação do Presidente (ou Diretor-Geral) da Agência prestar contas ao Congresso Nacional com regularidade** (conforme 2.5 e 4.2 *supra*). Esta prestação de contas ao Poder Legislativo pode se dar por meio de relatórios ou apresentações às Comissões. Ademais, o Congresso Nacional já pode, nos termos do artigo 49, V, da Constituição Federal, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Tornar essa ameaça crível, relacionando-a à prestação de contas dos dirigentes das agências ao Congresso Nacional, estimularia a transparência e efetividade no processo decisório das agências.²³ (não grifado no original)

Independentemente de previsão legal expressa, as agências, como todos os demais órgãos e entidades, estão obrigadas à apresentação de prestação de contas anuais e sujeitas à fiscalização, inclusive auditorias de cunho operacional, do Tribunal de Contas da União.

A defesa da imposição de contrato de gestão às agências está baseada, de outro lado, no objetivo de evitar um insulamento excessivo dessas entidades, que as

²² Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 18.

²³ Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 31.

tornassem excessivamente independentes em relação aos ministérios formuladores de políticas para o setor regulado.

Essa preocupação foi apontada no relatório final do referido grupo de trabalho interministerial:

Uma terceira fraqueza de estruturas regulatórias independentes é, paradoxalmente, relacionada à sua força. Há a possibilidade de uma agência independente poder tornar-se tão forte, ou “tão independente” que venha a se comportar como um poder quase independente dentro do Estado. Se não contida, uma entidade independente pode ir além do papel visado para ela ao tempo da sua criação, ensejando a necessidade de medidas restritivas e corretivas por parte do legislador.²⁴

O problema do contrato de gestão, quando visto nessa perspectiva, reside em saber o que deve ser objeto do contrato; problema que se soma à própria indefinição do que se deve compreender como contrato de gestão na seara das agências reguladoras.

Observe-se que nas leis que preveem contrato de gestão, fala-se no uso desse instituto como “instrumento de controle da atuação administrativa e da avaliação de seu desempenho”, na lei da Aneel, e “instrumento de avaliação da atuação administrativa da autarquia e de seu desempenho”, na lei da Anvisa.

A lei da ANS diz que o contrato de gestão estabelecerá “parâmetros para a **administração interna**, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente sua atuação administrativa e o seu desempenho”.

A medida provisória da Ancine limita-se a mencionar a possibilidade de celebração de contrato de gestão.

Dois aspectos importantes a serem destacados. Nas leis da Aneel, Anvisa e ANS, a expressa menção a “atividade administrativa” (ou parâmetros para a administração interna) parece querer afastar o uso do contrato de gestão como instrumento de avaliação dos efeitos das decisões técnicas e normas expedidas pelas agências. Em outros termos, da avaliação de suas “atividades regulatórias”. O legislador também não deu qualquer balizamento para a avaliação de “desempenho”

²⁴ Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 14.

da agência. Desempenho em relação a que finalidades? Finalidades aqui não são os objetivos fixados no contrato mas as finalidades que presidem a definição desses objetivos.

A ideia de utilização dos contratos de gestão como meio de fazer com que as decisões e estratégias das agências se alinhassem aos objetivos e programas do governo (temida por poder interferir ou reduzir a autonomia dessas entidades) não parece ter sido encampada pelo legislador, pelo que foi evidenciado anteriormente.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro recomendou um escopo mais modesto para os contratos de gestão, afastando-os de abranger a atividade regulatória, seguindo visão análoga à da que se infere da legislação, na forma como analisamos acima:

Contratos de gestão ou desempenho podem somar-se aos instrumentos de controle social, principalmente para acompanhar a implementação de “metas de transparência”, contribuindo ainda para a melhoria da eficiência regulatória. Hoje, contratos de gestão para agências executivas estão disciplinados pelo Decreto nº 2.487, de 02 de fevereiro de 1998, e há previsão de contratos na Lei de criação da ANEEL, Anvisa e ANS, e no Decreto que aprova a estrutura regimental da ANA, havendo contratos em vigor na Aneel, ANS e Anvisa.

De forma muito específica, um contrato de gestão, ainda que possa prever metas para o exercício da fiscalização, **deve ser utilizado primordialmente para: acompanhar a implementação de “metas de transparência”, contemplando em especial prazos para o estabelecimento de ouvidorias, padronização dos projetos de consulta pública e atendimento a solicitações dos agentes e consumidores, e estabelecimento de forma e periodicidade dos relatórios a serem enviados ao Congresso.**

A formalização da relação entre a administração direta e as agências aponta também para a importância de desenvolverem-se mecanismos visando facilitar a previsibilidade do fluxo de recursos orçamentários e financeiros disponíveis para as agências.²⁵

(...)

²⁵ Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 5.

A institucionalização dos contratos de gestão ou desempenho é também recomendada, uma vez que estes podem servir como importante instrumento de promoção da transparência. Cabe aos contratos de gestão, em geral, servir como instrumento de controle/monitoramento da atuação administrativa e de avaliação de seu desempenho, estabelecendo parâmetros e indicadores para esta avaliação. Note-se que, no caso de algumas agências, a lei que as instituiu já prevê a assinatura de contratos de gestão (e.g. Aneel, Anvisa, ANS e ANA). Ainda que esses contratos não sejam *obrigatórios*, a sua institucionalização, após o aprimoramento dos mecanismos de formulação de política pelos ministérios poderia servir como instrumento adicional de controle social. É fundamental, contudo, que tais contratos não coloquem em xeque a independência das agências e de seus dirigentes.

Nesse sentido, as condicionalidades do contrato de gestão não devem implicar a restrição de liberdade na tomada de decisões para a implementação das políticas setoriais definidas no contrato ou ensejar a possibilidade de demissão dos dirigentes. De modo mais geral, deve-se recordar que já existem, hoje, instâncias de controle interno e externo da administração pública. Em particular, o Tribunal de Contas da União tem papel primordial no controle social e mesmo da gestão dos diversos órgãos da administração pública. Note-se que, a despeito de o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, trazer o contrato de gestão como instrumento de acompanhamento das *agências executivas*, é importante ressaltar que, no caso das *agências reguladoras*, é difícil mensurar a qualidade do processo regulatório.

Em virtude disso, para esses órgãos, o contrato de gestão deve ser utilizado em parte como instrumento que contribua para balizar as atividades de fiscalização e, especialmente, para acompanhar a implementação de “metas de transparência”, contemplando, em particular, prazos para o estabelecimento de ouvidorias, padronização dos projetos de consulta pública, estabelecimento de forma periodicidade dos relatórios a serem enviados ao Congresso.

O escopo do contrato de gestão haveria também de variar conforme os diferentes tipos de agência. O Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial faz a distinção entre agências de Estado e agências de governo:

A distinção quanto aos tipos de agência reflete ainda, segundo Lúcia Helena Salgado, os conceitos de agências “de Estado” e agências “de governo”. Em uma primeira etapa foram criadas as agências voltadas para a regulação econômica no setor de infraestrutura (“agências de Estado”); posteriormente foram criadas as agências que executam as diretrizes de governo, responsáveis pela regulação social, como a ANS e a Anvisa . A última agência criada foi a

Ancine, a qual, pelas suas competências formais, pode ser classificada, quanto ao exercício de atividade reguladora, como uma forma intermediária²⁶.

Os contratos de gestão com as agências reguladoras, além de enfrentarem todos os problemas inerentes aos controles de supervisão sobre as autarquias, bem como os de estabelecimento de metas e indicadores, enfrentam ainda o problema de encontrarem-se na zona nebulosa da não interferência na independência dessas entidades reguladoras. Esses problemas foram destacados no relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, e foram percebidos também nos exames realizados no decorrer do presente estudo:

A análise da práxis recente apontou uma série de distorções no funcionamento das agências – tanto no relacionamento com seus ministérios supervisores, quanto em termos de coordenação entre agências. O primeiro tipo de problema, obviamente, não é apanágio das reformas recentes. De fato, ambiguidades nos termos do relacionamento da administração direta com as agências reguladoras em grande parte apenas espelham as dificuldades observadas no período 1967-1988, quando se criaram as autarquias.

A racionalidade da delegação de funções executivas e reguladoras para órgãos da administração indireta envolve a concessão de uma maior autonomia em troca do cumprimento de políticas e metas de performance contratualizadas entre ambas as partes. Três distorções ocorrem potencialmente neste processo:

- Primeiro, os termos de entendimento não são elaborados e as duas partes seguem operando independentemente;
- Segundo, a própria agência define os termos pelos quais entende que deva ser supervisionada;
- Terceiro, o ministério não consegue interagir adequadamente com as autarquias por razões políticas ou técnicas e passa a operar contra elas.²⁷

As dificuldades de clarificação do conteúdo e das finalidades desses instrumentos podem ser percebidas no relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial:

²⁶ Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 21.

²⁷ Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro, p. 23.

Contratos de gestão ou de desempenho: as agências e os respectivos ministérios supervisores devem estar sujeitos à celebração de contratos de gestão como forma de garantir o monitoramento do desempenho das agências vinculadas. Atualmente, as únicas agências sujeitas a essa obrigação são a ANEEL, a Anvisa, a ANS e a ANA. A obrigação, estendida em caráter geral, do contrato de gestão deve ser prevista mediante projeto de lei incluindo artigo na Lei nº 9.986, de 2000, ou disposição legal específica. **Uma adequada avaliação do desempenho das agências está associada à clareza das políticas setoriais, posto que uma boa atuação do órgão regulador no que se refere ao nível de implementação das políticas e diretrizes emanadas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional depende de um balizamento estável.**

Além da previsão em caráter geral, deve-se considerar a conveniência de realização de auditorias independentes para aferir a execução ou cumprimento do contrato de gestão, a fim de contornar-se o risco de desvirtuamento desse instrumento de controle social. Outrossim, deve-se focar tais contratos na prestação de contas, para que se evite resvalar na trivialidade, especialmente no caso em que ele essencialmente se aproxime de um reflexo do plano estratégico da agência nas áreas de desenvolvimento institucional e organizacional e qualidade do serviço e satisfação dos consumidores, como exemplificado pelas metas anexas ao contrato assinado pela Aneel em 1998 e atualizado até 2000.

A melhor avaliação da viabilidade de se utilizar, com resultados efetivos, os contratos de gestão como instrumentos de supervisão ministerial sobre as agências reguladoras requer que se examine com mais profundidades esse instituto.

Em estudo clássico sobre as origens do contato de gestão²⁸, Maria Sylvia Zanella Di Pietro informa que “o contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre as empresas estatais”.

Como se verá, no direito francês, a denominação “contrato de gestão” abrange instrumentos de tutela administrativa do Poder Executivo sobre as empresas estatais, desenvolvidos desde o final dos anos sessenta no direito francês e na administração pública francesa, com finalidades distintas e denominações diversas.

²⁸Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a Administração Indireta e sobre as organizações sociais. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo9.htm>

Di Pietro menciona os contratos de programa, os contratos de empresa, os contratos de plano e os contratos de objetivos, como espécies do gênero contrato de gestão, cuja finalidade, “em relação às empresas estatais e aos centros de responsabilidade, é a de fixar compromissos bilaterais: a) para a empresa ou órgão, o de cumprir determinados objetivos fixados em planos nacionais ou em programas pré-definidos pelas partes; b) para a Administração Pública, o de flexibilizar os meios de controle sobre a entidade, conferindo-lhe maior grau de autonomia na gestão dos negócios”.

Assim, os contratos de gestão corresponderiam a uma forma de “contratualização das relações de controle”.

Segundo Gustavo Justino, o processo de contratualização no setor público da França teve início com a divulgação do denominado Relatório Nora, em 1967²⁹. Esse relatório foi o resultado do Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais. O relatório discutia a melhoria das relações entre o governo e as empresas públicas.

À época, a atuação das empresas estatais era fortemente criticada:

A crítica às nacionalizações na França, bem como na Inglaterra, centrava-se, sobretudo, na ineficiência microeconômica das empresas, que não estavam submetidas à regras e às sanções usuais do mercado, e na precariedade dos instrumentos processuais de controle então vigentes para a defesa do interesse público (...) O nível de confusão existente entre os objetivos empresariais, objetivos de interesse público e custos incorridos em sua perseguição obscurecia os resultados da política estatal, impedindo qualquer avaliação – tanto da política propriamente dita como da gestão empresarial. O Relatório Nora, marco fundamental para as reformas na gestão do setor empresarial público francês, centrou o problema da eficiência e da compatibilização das missões empresariais e de interesse público na questão da clareza de objetivos e dos mecanismos de financiamento. Esse enfoque permitiria um correspondente aumento da autonomia das empresas, associado a um instrumento mais eficaz de supervisão pelo Estado sobre as políticas implementadas.³⁰

²⁹ Gustavo Justino, *Contrato de Gestão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 76.

³⁰ Carlos Eduardo de Souza e Silva, *Transformações nas formas de controle sobre as empresas estatais*, *apud* Gustavo Justino, *Contrato de Gestão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 77.

Os primeiros instrumentos de contratualização de controle foram os contratos de programa. Segundo Maria Sylvia Di Pietro, esses contratos “inspirados essencialmente pelo Relatório Nora, tiveram por objetivo permitir a recuperação financeira das empresas públicas deficitárias e deviam permitir o restabelecimento do equilíbrio de sua gestão, fixando para os ramos mais sensíveis do setor público objetivos relacionados com aqueles do plano nacional”.³¹

Numa segunda fase, os contratos de programa foram substituídos pelos contratos de empresa, “que se tornam o meio de obrigar as empresas públicas a se modernizarem, desembaraçando-se de seus excedentes de pessoal, transformando profundamente seus métodos de gestão, investindo mais nas tecnologias modernas suscetíveis de dotá-las de maior competitividade”.

Nos anos oitenta, surgem os contratos de plano, os quais segundo Michel Durupty, citado por Maria Sylvia, “renovando a tradição anterior dos planos nacional, esses governos vão utilizar os contratos de plano com suas empresas públicas, para assegurar o desenvolvimento dos objetivos prioritários. As empresas nacionais vão ver atribuir a si um papel determinante no desenvolvimento das políticas de emprego, de investimento, de reestruturações, de adoção de novas tecnologias ou na formação profissional dos assalariados”.

Esse autor francês afirma que os contratos de plano “aparecem como um instrumento que permite o ajustamento das estratégias da empresa à estratégia industrial do Estado. Trata-se de mais um consensualismo de orientações estratégicas industriais do que operações destinadas a afastar uma situação de desequilíbrio econômico e financeiro”.³²

Por fim, os contratos de objetivos, do final da década de 80. Relata Gustavo Justino (p. 82) que o contrato de objetivo fixa as orientações das empresas, mas é desprovido de compromissos orçamentários a serem cumpridos pelo Estado e de compromissos de pagamento de dividendos por parte da empresa. Esses contatos

³¹ Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a Administração Indireta e sobre as organizações sociais.

³² Gustavo Justino, Contrato de Gestão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 81.

não estão também atrelados ao Plano Nacional e aplicam-se unicamente às empresas públicas do setor concorrencial.

Maria Sylvia Di Pietro, após analisar os modelos de contratualização de controle do direito administrativo francês, conclui que em todos eles o que se busca é “submeter as empresas estatais aos objetivos governamentais, quer pela sua adequação a planos nacionais, quer pela sua submissão a objetivos prioritários fixados pelas partes interessadas”. Além disso, segundo a autora, confere-se maior autonomia às empresas, diante do compromisso que assumem contratualmente, reduzindo-se o controle por parte da Administração Pública. Daí falar-se em “contratualização do controle”.

Observe-se que essa contratualização vai além da busca de eficiência técnica e operacional, para objetivar fazer com que a atuação das empresas se dê segundo objetivos governamentais ou mesmo em consonância com o planejamento nacional.

Note-se que as finalidades gerais dos contratos de gestão são semelhantes aos objetivos da supervisão ministerial já de longa data incorporados ao funcionamento da administração pública brasileira no art. 26 do Decreto-Lei nº 200, de 1967:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Nesses termos, o contrato de gestão, qualquer que seja seu escopo específico, é uma das formas, previstas em lei ou não, para o exercício da supervisão ministerial.

Cabendo ao ministro (ou ao Presidente da República), segundo o que prescreve o Decreto-Lei nº 200, de 1967, a nomeação e exoneração de dirigentes e a aprovação do orçamento da entidade, teria a supervisão ministerial mecanismos suficientes para manter a entidade supervisionada atuando segundo a política governamental.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a essência do contrato de gestão está na explicitação de estratégias, objetivos e metas a serem perseguidos pela entidade ou órgão supervisionado e dos meios de cumpri-los, a serem providos pelo ministério supervisor. A existência de sanções pelo não alcance dos resultados não faz parte da essência desse instrumento de gestão e controle. Podem existir ou não.

No âmbito nacional, menciona-se como experiência pioneira proposta da Rede Ferroviária Federal, em 1983, bem como propostas de contrato de gestão apresentadas pela Companhia Vale do Rio Doce, pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos, pela Petrobrás, Eletrosul e Infraero, já sob a aplicação do Decreto nº 137, de 1991.

Esse decreto possibilitava às empresas estatais a apresentação de proposta de contrato de gestão em que seriam estabelecidos objetivos, metas, indicadores de produtividade, prazos, critérios de avaliação de desempenho, condições para revisão, renovação, suspensão e rescisão, e penalidades aos administradores. Em troca, as estatais que celebrassem contrato de gestão estariam livres de submeterem à autorização prévia do então Comitê de Controle das Empresas Estatais suas propostas relativas a: preços e tarifas públicas, admissão de pessoal, elaboração, execução e revisão orçamentárias, contratação de operações de crédito.

O decreto abordava a ideia de contrato de gestão mais sob o prisma operacional e orçamentário do que do da adesão estratégica a diretrizes setoriais ou ao planejamento nacional, como ocorreu em algumas das espécies de contrato de gestão do sistema francês.

O Decreto nº 3.735, de 2001, revogou o Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991 e, em termos de contrato de gestão, apenas previu a competência do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão para aprovação dos pleitos das estatais referentes a contrato de gestão, não estipulando o conteúdo desse instrumento e muito menos as contrapartidas oferecidas pelo governo às estatais que celebrassem contrato de gestão, como previa o Decreto nº 137, de 1991.

A mesma ideia de eficiência operacional levou à previsão de celebração de contrato de gestão como condição para a obtenção da qualificação como agência executiva, de que trata o art. 51 da Lei nº 9.649, de 1998:

Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

Art. 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.

§ 1º Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e o acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.

Em troca da assunção de compromissos com o alcance de objetivos e metas a entidade da administração indireta (autarquia ou fundação) qualificada como agência executiva receberia do Poder Executivo (entenda-se aqui como Poder Executivo o ministério supervisor, os ministérios controladores da despesa pública, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda, e, eventualmente, a Casa Civil) o compromisso de disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento das metas e objetivos pactuados.

Aqui está claro que deve haver verdadeira relação entre metas e objetivos a serem alcançados e recursos orçamentários e financeiros.

O exame do Decreto nº 2.487, de 1998, que regulou a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas, e, por consequência, a celebração e fiscalização dos contratos de gestão, permitirá compreender melhor as

complexidades que circundam esse instrumento de supervisão ministerial e de incremento da eficiência da atuação de entidades da administração indireta.

Antes, contudo, é necessário e adequado revisitar o § 8º do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (promulgada em 4 de junho de 1998), no qual está constitucionalizada a contratualização de resultados na administração pública direta e indireta:

Art. 37, § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

A Constituição não utiliza a expressão “contrato de gestão”, apenas menciona “contrato”, que para os fins deste trabalho, sem necessidade de adentrar em discussões sobre a natureza jurídica desse instrumento, pode ser compreendido simplesmente como um instrumento em que são formalizados compromissos assumidos pelos signatários visando alcançar determinados fins de interesse público: de um lado, os administradores do órgão ou entidade estatal; de outro, as autoridades que podem assegurar aos órgãos ou entidades a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

Assim, segundo o que está constitucionalizado, numa ponta concede-se ao órgão ou entidade ampliação de sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, atribuindo-lhe certos direitos; na outra, cobra-se dos dirigentes o alcance de metas e objetivos, atribuindo-lhes responsabilidades.

O desempenho de órgãos e entidades públicos está vinculado ao poder decisório de seus dirigentes, nele incluídas as decisões sobre seleção, contratação e remuneração de pessoal; aquisição de bens e serviços; a utilização do orçamento; a capacidade de formular e executar projetos, programas; e a capacidade de gerir, lato sensu, a instituição de forma autônoma, sem a necessidade de prévia submissão de decisões a instâncias superiores, ou sem estar sob o permanente risco de verem suas decisões serem desfeitas por aquelas instâncias, ou de serem

exonerados, a qualquer momento, sem fundadas razões objetivas de mau desempenho.

Vejam-se, por exemplo, as restrições e controles a que estão submetidas as empresas estatais, potenciais signatárias de contratos de gestão, em razão do Decreto nº 3.735, de 2001:

Art. 1º Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão compete a aprovação dos seguintes pleitos de empresas estatais federais, encaminhados pelos respectivos Ministérios supervisores:

I - quantitativo de pessoal próprio;

II - programas de desligamento de empregados;

III - revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento;

IV - renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho;

V - participação de empregados nos lucros ou resultados; e

VI - contrato de gestão, a que se refere o **caput** do art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

(...)

§ 3º A aprovação de pleitos de empresas estatais federais a que se refere o inciso VI do *caput* deste artigo, bem como dos que ocasionarem impacto negativo nas metas fiscais, previstas para o exercício de referência, fica condicionada à prévia manifestação da Comissão de Controle e Gestão Fiscal - CCF, instituída pelo Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998.

(...)

Art. 2º A aprovação, das matérias a seguir discriminadas, de interesse das empresas estatais federais, depende de prévia manifestação do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais:

I - aumento de capital;

II - distribuição do lucro líquido do exercício;

III - criação de empresa estatal ou assunção, pela União ou por empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;

IV - contratação de operação de crédito de longo prazo, inclusive operações de arrendamento mercantil;

V - emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários; e

VI - alteração de estatutos e regulamentos, convênios de adesão, contratos de confissão e assunção de dívidas de entidades fechadas de previdência privada, patrocinadas por empresas estatais federais.

Art. 3º As empresas estatais federais deverão encaminhar ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, até o dia 20 do mês subsequente ao de referência, por meio de sistema de processamento de dados em tempo real, os dados relativos a:

I - acompanhamento do Programa de Dispêndios Globais;

II - acompanhamento do Orçamento de Investimento;

III - evolução do quantitativo de pessoal próprio; e

IV - posição de endividamento.

(...)

Essas restrições e controles (inclusive quanto aos contratos de gestão que venham a ser propostos) estão intimamente relacionados a objetivos de controle fiscal, e não a objetivos de eficiência operacional ou de harmonização de interesses governamentais e empresariais.

Vale examinar o que se busca com os contratos de gestão com autarquias e fundações e as implicações do uso desse instrumento, em termos técnicos e lógicos, analisando o conteúdo do Decreto nº 2.487, de 1998:

Art. 1º As autarquias e as fundações integrantes da Administração Pública Federal poderão, observadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ser qualificadas como Agências Executivas.

§ 1º A qualificação de autarquia ou fundação como Agência Executiva poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento, pela entidade candidata à qualificação, dos seguintes requisitos:

a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor;

b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

A primeira constatação é que o contrato de gestão é, literalmente, um requisito para concessão da qualificação de agência executiva. Mas, na verdade, pode-se perceber que o objetivo da lei e do decreto é o de contratualizar a relação entre os ministérios supervisor e alocador de recursos e as autarquias e fundações. A atribuição daquela qualificação é secundária.

O contrato de gestão que se pretende celebrar com essas entidades da administração indireta visa o alcance de melhorias operacionais, como será explicitado a seguir. Daí, logicamente, a necessidade de o contrato de gestão relacionar-se a um “plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento”, cujas linhas gerais o decreto detalhou no art. 2º:

Art. 2º O plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades candidatas à qualificação como Agências Executivas contemplará, sem prejuízo de outros, os seguintes conteúdos:

I - o delineamento da missão, da visão de futuro, das diretrizes de atuação da entidade e a identificação dos macroprocessos por meio dos quais realiza sua missão, em consonância com as diretrizes governamentais para a sua área de atuação;

II - a revisão de suas competências e forma de atuação, visando a correção de superposições em relação a outras entidades e, sempre que cabível, a descentralização de atividades que possam ser melhor executadas por outras esferas de Governo;

III - a política, os objetivos e as metas de terceirização de atividades mediante contratação de serviços e estabelecimento de convênios, observadas as diretrizes governamentais;

IV - a simplificação de estruturas, compreendendo a redução de níveis hierárquicos, a descentralização e a delegação, como forma de reduzir custos e propiciar maior proximidade entre dirigentes e a agilização do processo decisório para os cidadãos;

V - o reexame dos processos de trabalho, rotinas e procedimentos, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados e ampliar a eficiência e eficácia de sua atuação;

VI - a adequação do quadro de servidores às necessidades da instituição, com vistas ao cumprimento de sua missão, compreendendo a definição dos perfis profissionais e respectivos quantitativos de cargos,

VII - a implantação ou aperfeiçoamento dos sistemas de informações para apoio operacional e ao processo decisório da entidade;

VIII - a implantação de programa permanente de capacitação e de sistema de avaliação de desempenho dos seus servidores;

IX - a identificação de indicadores de desempenho institucionais, destinados à mensuração de resultados e de produtos.

Parágrafo único. As entidades referidas no “caput” promoverão a avaliação do seu modelo de gestão, com base nos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade, identificando oportunidades de aperfeiçoamento gerencial, de forma a subsidiar a elaboração do plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional.

O art. 3º do Decreto nº 2.487, de 1998, deixa expressa a necessidade de interveniência dos ministérios alocadores de recursos (o responsável pelo Planejamento e o da Fazenda) e a finalidade do contrato (instrumento de supervisão ministerial sobre o desempenho institucional):

Art. 3º O contrato de gestão definirá relações e compromissos entre os signatários, constituindo-se em instrumento de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, para efeito de supervisão ministerial e de manutenção da qualificação como Agência Executiva.

§ 1º Previamente à sua assinatura, o contrato de gestão deverá ser objeto de análise e de pronunciamento favorável dos Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda.

§ 2º Os Ministérios referidos no parágrafo anterior prestarão apoio e orientação técnica à elaboração e ao acompanhamento dos contratos de gestão.

§ 3º Os titulares dos Ministérios referidos no § 1º deste artigo firmarão o contrato de gestão na qualidade de intervenientes.

(...)

O § 5º do Decreto nº 2.487, de 1998, deixa claro algo essencial à natureza da contratualização das relações dos ministérios supervisores e alocadores de recursos com as autarquias e fundações, implícita nas funções constitucionais dessa contratualização (ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira), qual seja, o compromisso do Poder Executivo em assegurar determinado orçamento à entidade:

§ 5º O orçamento e as metas para os exercícios subseqüentes serão estabelecidos a cada exercício financeiro, conjuntamente pelos Ministérios referidos no § 1º deste artigo, o Ministério supervisor e a Agência Executiva, em conformidade com os planos de ação referidos nos incisos I e II do art. 4º deste Decreto, por ocasião da elaboração da proposta orçamentária anual.

§ 6º O valor consignado na proposta orçamentária anual será incorporado ao contrato de gestão.

No § 6º do Decreto nº 2.487, de 1998, constata-se a presunção de que as dotações orçamentárias consignadas na proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional não serão alteradas pelo Poder Legislativo, o que é discutível.

Uma vez que um verdadeiro contrato de gestão reflete a existência de nexo entre meios e fins, entre resultados e recursos orçamentários e financeiros colocados à disposição, ele não pode ser definido antes de o orçamento ser aprovado pelo Congresso e sancionado pelo Presidente.

Essa lógica está expressa no art. 4º do Decreto nº 2.487, de 1998, especificamente em seus incisos II e IV:

Art. 4º O contrato de gestão conterá, sem prejuízo de outras especificações, os seguintes elementos:

I - objetivos e metas da entidade, com seus respectivos planos de ação anuais, prazos de consecução e indicadores de desempenho;

II - demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação anuais com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte;

III - responsabilidades dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas definidos, inclusive no provimento de meios necessários à consecução dos resultados propostos;

IV - medidas legais e administrativas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas;

V - critérios, parâmetros, fórmulas e consequências, sempre que possível quantificados, a serem considerados na avaliação do seu cumprimento;

VI - penalidades aplicáveis à entidade e aos seus dirigentes, proporcionais ao grau do descumprimento dos objetivos e metas contratados, bem como a eventuais faltas cometidas;

VII - condições para sua revisão, renovação e rescisão;

VIII - vigência.

O alcance pleno das finalidades pretendidas com a contratualização de resultados, visando a melhoria do desempenho de órgãos e entidades públicos, enfrenta sérias dificuldades. A principal delas relaciona-se como o inciso IV do art. 4º do Decreto nº 2.487, de 1998, transcrito acima:

IV - medidas legais e administrativas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos e metas.

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira, em larga extensão, não pode ser alterada por mero ato discricionário dos ministérios. Há necessidade de modificar leis, o que foi expressamente reconhecido no inciso IV.

Maria Sylvia Di Pietro, no estudo anteriormente mencionado, apontou bem as dificuldades da contratualização:

No direito brasileiro, adotou-se o modelo francês, mas se optou pela denominação de "**contratos de gestão**", já consagrada no direito positivo e em alguns trabalhos doutrinários.

Em relação às empresas estatais, houve por parte do Governo o mesmo objetivo que inspirou o sistema francês, de **contratualizar** o controle que a Administração exerce sobre as entidades da Administração Indireta. A vantagem existe para as duas partes: para o Estado, porque submete as empresas ao cumprimento dos programas ou objetivos governamentais; para as empresas, porque ganham maior autonomia de gestão, sujeitando-se a um **controle de resultados**, ao invés do controle puramente formal a que se sujeitam normalmente.

Aliás, o controle de resultados é essencial nesse tipo de contrato, porque é a única maneira de verificar-se a consecução dos objetivos governamentais.

Não há dúvida, no entanto, de que no direito brasileiro as dificuldades de utilização desse tipo de contrato são imensas, em face do direito positivo

atualmente em vigor em relação às entidades da Administração Indireta. Especialmente a partir da Constituição de 1988, verificou-se a tendência de publicizar o regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta. Praticamente foi igualado o seu regime e o da Administração Direta, em termos de contabilidade, orçamento, controle, licitação, processo de seleção de pessoal etc.

O Instituto de Estudos Avançados da USP e o Instituto dos Advogados de São Paulo, em trabalhos de que participamos, haviam sugerido que, em eventual reforma da Constituição, se estabelecesse, para as entidades da Administração Indireta, regime jurídico específico, mais em consonância com sua personalidade de direito privado.

Na ausência desse tipo de reforma, fica difícil conseguir resultados com o contrato de gestão, porque, em contrapartida pelos compromissos impostos às empresas estatais, não pode o Governo oferecer a almejada autonomia. Aquilo que é possível no direito administrativo francês (muito menos legislado do que o nosso) fica difícil, senão impossível, no direito brasileiro. Dificilmente se pode celebrar contrato de gestão, sem esbarrar em normas legais expressas. É exatamente o que vem ocorrendo na esfera federal.

Outro aspecto fundamental que se discute sobre os contratos de gestão é que tipos de objetivos e metas devem ser fixados. Nos moldes do decreto, o contato visa alcançar a melhoria da prestação de serviços e a racionalização administrativa e gerencial das autarquias e fundações. Esses são os objetivos fundamentais do plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional, anteriormente mencionado:

I - o delineamento da missão, da visão de futuro, das diretrizes de atuação da entidade e a identificação dos macroprocessos por meio dos quais realiza sua missão, em consonância com as diretrizes governamentais para a sua área de atuação;

II - a revisão de suas competências e forma de atuação, visando a correção de superposições em relação a outras entidades e, sempre que cabível, a descentralização de atividades que possam ser melhor executadas por outras esferas de Governo;

III - a política, os objetivos e as metas de terceirização de atividades mediante contratação de serviços e estabelecimento de convênios, observadas as diretrizes governamentais;

IV - a simplificação de estruturas, compreendendo a redução de níveis hierárquicos, a descentralização e a delegação, como forma de reduzir custos e propiciar maior proximidade entre dirigentes e a agilização do processo decisório para os cidadãos;

V - o reexame dos processos de trabalho, rotinas e procedimentos, com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados e ampliar a eficiência e eficácia de sua atuação;

VI - a adequação do quadro de servidores às necessidades da instituição, com vistas ao cumprimento de sua missão, compreendendo a definição dos perfis profissionais e respectivos quantitativos de cargos,

VII - a implantação ou aperfeiçoamento dos sistemas de informações para apoio operacional e ao processo decisório da entidade;

VIII - a implantação de programa permanente de capacitação e de sistema de avaliação de desempenho dos seus servidores;

Dada a conexão entre o contrato de gestão e aquelas finalidades, o Decreto nº 2.487, de 1998, não poderia deixar de prescrever a fixação de metas e objetivos de forma diferente da que prescreveu nos §§ 1º e 2º do art. 4º:

§ 1º Os contratos de gestão fixarão objetivos e metas relativos, dentre outros, aos seguintes itens:

- a) satisfação do cliente;
- b) amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados;
- c) adequação de processos de trabalho essenciais ao desempenho da entidade;
- d) racionalização de dispêndios, em especial com custeio administrativo;
- e) arrecadação proveniente de receitas próprias, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

§ 2º Os objetivos e metas definidos no contrato de gestão observarão a missão, a visão de futuro e a melhoria do modelo de gestão, estabelecidos no plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional referido no art. 2º deste Decreto.

Feita esta análise abrangente, passa-se ao exame do PL nº 3.337, de 2004 e de seus substitutivos.

O controle das agências por meio de contratos de gestão está inserido no conjunto de proposições abrangidas pela temática controle social, que constitui o

Capítulo II – Da Prestação de Contas e do Controle Social do PL nº 3.337, de 2004, tanto em sua versão original quanto na de seus substitutivos, o primeiro, do Deputado Leonardo Picciani; o segundo, do Deputado Ricardo Barros, fazendo-se a ressalva de que este parecer ainda não havia sido apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados incumbida da análise e parecer ao PL em questão.³³

A mensagem do Ministro-Chefe da Casa Civil ao Presidente da República, que acompanha a apresentação desse Projeto de Lei, em 2004, sustentava a exigência de celebração de contrato de gestão e de desempenho a todas as agências, apontando-o como “instrumento que permite melhor ajustar meios e fins no exercício das atividades administrativas e finalísticas dos órgãos e entidades da administração pública, associando ao maior grau de autonomia que é conferido pela legislação a necessidade de um planejamento administrativo que atenda à necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilização no seio da administração pública.”

O contrato de gestão é essencialmente, na visão da Casa Civil, um instrumento de melhor ajustamento de meios e fins visando a maior eficiência dos órgãos e entidades da administração pública no desempenho de suas funções.

Se não houver ajustamento de meios e fins, não se trata de contrato de gestão. Tratar-se-á de outro instrumento de controle e supervisão ministerial, sob o rótulo de “contrato de gestão”.

Segundo o art. 9º do PL nº 3.337, de 2004³⁴, a agência reguladora deverá firmar contrato de gestão e de desempenho com o Ministério a que estiver vinculada, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição, negociado e celebrado entre a Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor e o titular do respectivo Ministério.

Pertinente lembrar que o referido art. 37, § 8º, da CF, não trata especificamente de contrato de gestão. O contrato ali mencionado tem por objetivo ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta em correspondência com a fixação de metas de

³³ O site www.camara.gov.br não contém referência ao parecer do Dep. Ricardo Barros.

³⁴ A menção apenas a PL nº 3.337, de 2004 refere-se ao projeto na sua versão original. Quando se tratar de menção a um dos substitutivos, ela será expressa: Substitutivo Leonardo Picciani ou Substitutivo Ricardo Barros.

desempenho. Em tal contrato serão estabelecidos direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes, segundo o que prescrever lei que ainda está por ser editada, assim como poderão ser definidas condições diferenciadas de remuneração de pessoal, também nos termos da mesma lei.

Portanto, é inerente ao contrato de gestão o estabelecimento de condições excepcionais de autonomia, gestão e controle a que se submetem os órgãos e entidades que os celebram.

A seguir, será analisado o projeto de lei original, o substitutivo do deputado Leonardo Picciani e o substitutivo do deputado Ricardo Barros quanto às normas de fortalecimento e controle das agências e, far-se-á, as pertinentes sugestões e recomendações.

Projeto de Lei

Seção I

Da Obrigação de Apresentar Relatório Anual de Atividades

Art. 8º As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Parágrafo único. O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após o encerramento do exercício, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados e disponibilizado na sede, suas unidades descentralizadas e em seu sítio na Internet.

A apresentação de relatórios anuais ao Congresso Nacional é uma das formas tradicionais de instrumentalizar o controle sobre órgãos, entidades e instituições da administração pública.

Para se dar a esse instrumento mais efetividade, não se deveria deixar a definição desse conteúdo à exclusiva decisão da agência reguladora. Deveria o ministério supervisor definir o seu conteúdo, deixando menor espaço de complementação pela agência.

Seção II

Do Contrato de Gestão e de Desempenho

Na mensagem ministerial que acompanha o Projeto de Lei, o contrato de gestão está inserido como instrumento de controle social:

“O desenvolvimento de instrumentos de controle social das Agências é um avanço imprescindível para o bom funcionamento do modelo, na medida em que esse controle atua como elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória. Nesse sentido, a experiência internacional indica que o desenvolvimento de reguladores independentes deve ser balanceado por mecanismos mais eficientes de controle social e de prestação de contas. É na ampliação desses instrumentos que se concentra a maior inovação do projeto de lei. São instituídos, estendidos ou ampliados os mecanismos de controle, responsabilização e transparência como consulta pública, apresentação de relatórios anuais ao Ministério setorial e às duas Casas do Congresso Nacional, obrigatoriedade do contrato de gestão entre o Ministério e a Agência, e criação de Ouvidorias em todas as Agências Reguladoras.”(não grifado no original)

O controle social, entre outras funções, é visto como “elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória” e de balanceamento da independência das agências reguladoras.

O contrato de gestão, conforme se pode deduzir da disciplina de sua celebração dada pelo Decreto nº 2.487, de 1998, e pelas finalidades que lhe são atribuídas os diversos textos normativos, não é o instrumento por excelência para garantir transparência, legitimidade e eficiência na ação regulatória. A isto se prestam melhor outros instrumentos, como a consulta pública, a publicação de relatórios (com conteúdo definido pelo ministério supervisor, como sugerido), a publicização das decisões colegiadas, as audiências públicas periódicas no Congresso Nacional, entre outras possibilidades.

Sobre as finalidades do contrato de gestão, Maristela Afonso de André, ex-consultora do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), escreveu, com muita propriedade³⁵:

“O contrato de gestão propõe-se veículo de implantação de uma gestão pública por objetivos, como eixo central de um competente sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas, cuja responsabilidade de execução couber à entidade assinante do compromisso. Faz parte do contrato o compromisso do Estado com a racionalização de controles burocráticos de meios, historicamente emperradores da eficácia gerencial e da eficiência de cada instituição pública e do Estado como um todo.

É essencial à supervisão da gestão de uma instituição pelo Estado, ou por quaisquer representantes da sociedade, que a implantação de contratos de gestão tenha por lastro um sistema eficaz de avaliação de desempenho.

Em última instância, uma administração gerencial, da qual o contrato de gestão é instrumento, tem o propósito de induzir mudanças culturais que façam com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construam e mantenham níveis elevados de:

- **efetividade:** atingindo os resultados sociais aspirados pela sociedade, inclusive oferecendo-lhe serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e preços;
- **eficácia:** comprometendo-se política e institucionalmente com um competente planejamento e com o cumprimento responsável da sua execução;
- **eficiência:** usando com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos.”

Art. 9º A Agência Reguladora deverá firmar contrato de gestão e de desempenho com o Ministério a que estiver vinculada, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição, negociado e celebrado entre a Diretoria Colegiada ou Conselho Diretor e o titular do respectivo Ministério.

³⁵ *A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado*. Revista de Administração Pública, jul/set 2009, v. 39, n. 3, p. 43.

Ressalta-se que o projeto prevê a celebração do contrato com a diretoria colegiada, e não apenas com o presidente da agência. Isso quer dizer que a responsabilidade pela observância das cláusulas contratuais é coletiva, de modo que, em caso de descumprimento, todos os membros deveriam ser responsabilizados.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será firmado no prazo máximo de cento e vinte dias após a nomeação do Diretor-Geral, Diretor-Presidente ou Presidente, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deverá ser submetido à apreciação, para fins de aprovação, do conselho de política setorial da respectiva área de atuação da Agência Reguladora ou a uma das Câmaras do Conselho de Governo, na forma do regulamento.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de acompanhamento da atuação administrativa da Agência Reguladora e da avaliação do seu desempenho e deverá ser juntado à prestação de contas da Agência Reguladora e do Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal.

Nesses parágrafos é evidenciada a complexidade da celebração do contrato de gestão. Nela não intervém tão somente o ministro supervisor e a agência (diretoria colegiada, e não apenas o diretor-presidente). Devem ser ouvidos os ministros da Fazenda e do Planejamento (aqueles que podem efetivamente garantir a ampliação da autonomia orçamentária e financeira da agência, naquilo que não conflitar com as leis orçamentárias e financeiras), além dos conselhos de política setorial.

§ 4º São objetivos do contrato de gestão e de desempenho:

I - aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II - aperfeiçoar as relações de cooperação da Agência Reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei.

§ 5º O contrato de gestão e de desempenho, bem como seus aditamentos, deverão ser publicados na imprensa oficial, pela Agência Reguladora, no prazo máximo de vinte dias, contados a partir de sua assinatura, condição indispensável para sua eficácia, sem prejuízo de sua ampla e permanente divulgação por meio eletrônico pelas respectivas Agências Reguladoras, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, onde servirá de peça de referência em auditoria operacional.

Os objetivos do contrato de gestão expressos no projeto de lei são distintos dos objetivos deduzidos do art. 37, § 8º, da Constituição (ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira/fixação de metas) e dos afirmados pela doutrina. Tais objetivos alinham-se aos objetivos da supervisão ministerial clássica, de longa data conhecidos na administração pública brasileira, normatizados no Decreto-Lei nº 200, de 1967:

“Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.”

À parte a questão da ampliação da autonomia, o “contrato de gestão”, ao explicitar metas, objetivos, indicadores e critérios de avaliação, constitui instrumento de ampliação da transparência e da efetividade do controle social.

Mas tal intento pode ser conseguido pela determinação de publicização dessas informações definidas em planos, por exemplo, e não em contrato de gestão. Esse instrumento não é o único que se presta à definição de metas e objetivos.

O contrato pressupõe a assunção de compromissos do alto escalão ministerial (ministro supervisor, ministros do Planejamento e Fazenda) com a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira da agência e a fixação de sanções para os dirigentes da agência. Nada disso é essencial ao alcance dos objetivos de “aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social, e aperfeiçoar as relações de cooperação da Agência

Reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei”.

Art. 10. O contrato de gestão e de desempenho deve especificar:

I - as metas de desempenho administrativo e de fiscalização a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar, de forma objetiva, o seu alcance;

II - a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas;

III - as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas;

IV - a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos;

V - as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas;

VI - o período de vigência; e

VII - as condições para revisão e renovação.

O art. 10 do projeto deixa claro que as metas a serem estabelecidas referem-se a “metas de desempenho administrativo e de fiscalização”. São metas afetas à gestão operacional da agência e não quanto aos efeitos de sua atividade regulatória.

Assim, nos termos do projeto, o controle da “legitimidade e da eficiência da ação regulatória” não é efetivamente objeto de controle por meio do contrato de gestão.

O projeto prevê a obrigatoriedade de estimarem-se os recursos orçamentários e ser estabelecido o cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas.

Essa é uma das maiores fragilidades estruturais do modelo de controle baseado em “contrato de gestão”. Constata-se que nos contratos de gestão celebrados com as agências que a eles estão obrigados não existe cláusula dessa natureza.

Sobre esse problema, a Agência Nacional de Águas, em resposta ao questionário que lhe foi submetido, registrou uma realidade amplamente conhecida e fez uma análise coerente:

“Observa-se que, mesmo estando previsto no decreto nº 3337/2004, a formalização do Contrato de Gestão da ANA com o MMA não foi efetivada, apesar das diversas iniciativas nesse sentido, decorrente de fatores como:

Os Ministérios não possuem a prerrogativa para assegurar os recursos e demais condições necessárias ao cumprimento das metas pactuadas (prerrogativa do Congresso Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e outros). Dessa forma, descaracteriza-se o preceito fundamental do Contrato de Gestão: flexibilidade, autonomia e responsabilização,” (não negrito no original)

A menos que a Administração se movimente, com enorme vontade política e técnica, para garantir às agências tratamento especial, que até o presente momento não foi efetivado para fomentar o surgimento de mais agências executivas, assegurando-lhes a integralidade das dotações orçamentárias e a pronta disponibilização de recursos financeiros, a “contratualização de resultados” continuará a ser um objetivo a alcançar, e não um instrumento de efetiva produção de resultados, e o contato de gestão uma mera denominação que se tem dado a um instrumento de supervisão ministerial que não é efetivamente um contrato de gestão.

Em outra dimensão, fazer a conexão direta entre recursos orçamentários e financeiros e metas a serem alcançadas somente é possível para situações muito específicas. Para a maior parte dos casos, não é factível promover essa conexão direta e imputar responsabilidades pelo não alcance da meta (mesmo que tenha havido integral e pronta disponibilização de recursos), ainda mais responsabilidade solidária de todo o colegiado.

Esse é um problema de difícil solução, mas que teria de ser enfrentado, para não se fazer do inciso II do art. 10 do projeto um oneroso trabalho de pouca utilidade.

Sobre esse ponto, é valioso registrar os comentários da Anvisa ao questionário que lhe foi enviado:

“ 1. Considerando a missão e a visão de futuro da Anvisa, é possível concluir que os objetivos estratégicos, bem como os indicadores e metas previstos no Contrato de Gestão em vigor apresentam-se:

(...)

(X) Parcialmente adequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Vigilância Sanitária, tendo em vista os seguintes aspectos:

“- há necessidade de fortalecimento dos sistemas de informação em Vigilância Sanitária;

- a abrangência da Anvisa, tendo em vista os diversos objetos de atuação (regulação, autorização e registro, controle e monitoramento de medicamentos, agrotóxicos, alimentos, cosméticos, saneantes, equipamentos e produtos para a saúde, serviços de saúde, sangue, tecidos e células, tabaco; controle de riscos em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados; coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, entre outros objetos).

- dificuldade de mensurar o impacto das ações de vigilância sanitária para redução do risco sanitário. Pode-se dizer que essa dificuldade se dá, entre vários fatores: pela diversidade dos objetos de atuação; pela rapidez da inovação tecnológica; pela grandeza do universo do setor a ser regulado (número de serviços de saúde, por exemplo); pela própria natureza do risco, considerando a premissa de que pode ser minimizado, mas não deixar de existir; pela diversidade e grandeza da população que está exposta a esse risco e que é a usuária e a consumidora dos serviços, produtos e equipamentos para saúde, medicamentos, entre outros.

- incorporação de novas tecnologias no mercado o que ocasiona o aumento da demanda de ações de vigilância sanitária. A rapidez da inovação tecnológica no mundo é um fator positivo quando pensado na questão da resolução de problemas para a vida cotidiana da sociedade, mas do ponto de vista da análise e controle do risco, gera preocupação aos setores que regulam essa produção tecnológica, pois é preciso investimento de tempo e de recurso (pessoal e financeiro), para realização de pesquisa nos diversos campos, monitoramento, fiscalização, registro, entre outros, na tentativa de minimizar os possíveis riscos causados e proteger a população.”

Constata-se, também, nos contratos de gestão examinados, que não há fixação de obrigações e responsabilidades em relação às metas (há somente o compromisso, óbvio, da agência, em cumpri-los, mas nenhuma obrigação concreta e útil por parte dos ministérios envolvidos).

Também não há previsão de “medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas” (como prevê o inciso V do art. 10 do PL nº 3.337, de 2004).

Essas omissões nos contratos já firmados provavelmente não se deram por negligência, mas por impossibilidade jurídica ou técnica. Como se mencionou anteriormente, ao comentar texto de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os ministérios não podem se comprometer com condições de ampliação de autonomia não autorizadas por lei. Além disso, estando o governo em permanente esforço de controle fiscal, não tem havido espaço político de concessão de tratamento especial às agências, que, de resto, deveria ser o mesmo a ser concedido a qualquer órgão ou entidade que se candidatasse a ser qualificado como agência executiva.

Quanto às medidas de responsabilização, cabe perguntar: que medidas poderiam ser imputadas aos dirigentes das agências? Destituição do cargo? Diante de uma possibilidade tão drástica (se a lei permitisse), a avaliação de descumprimento do contrato para esse fim teria que estar baseada numa clara conexão de meios e resultados, de modo a evidenciar que, indubitavelmente, o não cumprimento do contrato se deu em decorrência da má gestão da “diretoria colegiada”. Tudo isso tornaria o contrato de gestão um meticuloso e complicado processo de definição de metas, sendo que apenas o descumprimento de algumas delas poderia ser objetivamente imputável à má gestão. Ter-se-ia também que ter o cuidado de não transformar o contrato de gestão num instrumento para viabilizar o afastamento de dirigentes que têm mandato fixo assegurado por lei. Note-se que as leis, quando preveem essa conexão, apenas autorizam a destituição do presidente, que continuaria a ser diretor da agência.

Se fosse autorizada por lei a destituição de diretores por inexecução dos contratos, esses instrumentos seriam celebrados com extremo cuidado, revendo-se objetivos, metas e indicadores com lupa, estabelecendo-se uma relação de extremo rigor técnico, financeiro e orçamentário que, pelos contratos ora examinados, não é a realidade que se observa.

A inexistência de medidas a serem adotadas em caso de descumprimento parece derivar da escassez de alternativas úteis à disposição, autorizadas pelo ordenamento jurídico, e que tenham algum resultado positivo na gestão da agência.

Art. 11. O contrato de gestão e de desempenho terá duração mínima de um ano, será avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da Agência, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros.
--

Outro problema de difícil solução na lógica do contrato de gestão. Sendo o contrato celebrado com a diretoria colegiada, conforme prevê o art. 9º do Projeto de Lei, quando da renovação parcial, o contrato deverá ser revisado, pois não se pode atribuir solidariedade aos novos diretores pelo que não se obrigaram.

Art. 12. Regulamento disporá sobre os instrumentos de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e de desempenho, bem como sobre os procedimentos a serem observados para a sua assinatura e a emissão periódica de relatórios de acompanhamento e avaliação de desempenho da Agência Reguladora.

Parágrafo único. A Agência Reguladora apresentará, semestralmente, sem prejuízo do relatório anual de atividades de que trata o art. 8º, relatórios de gestão e desempenho, que deverão ser publicados na imprensa oficial, sem prejuízo de sua ampla e permanente divulgação por meio eletrônico pelas respectivas Agências Reguladoras, devendo ser enviados ao órgão supervisor, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Tribunal de Contas da União.

O art. 12 prevê a produção de outros relatórios, além do relatório anual de atividades. A agência deverá produzir relatórios periódicos de acompanhamento e avaliação de desempenho, relatórios semestrais de desempenho e gestão e relatório anual de atividade.

Essa profusão de relatórios somente terá alguma utilidade para o controle social e o controle a ser exercido pelo Congresso Nacional se os conteúdos forem previamente definidos pelo ministério supervisor e compatibilizados uns com os outros. Por exemplo, que diferença haveria entre o relatório semestral de desempenho e gestão referente ao segundo semestre e o relatório anual de atividades? Ou destes com o relatório final de acompanhamento e avaliação e desempenho da agência? A esse respeito, as agências abrangidas pelo presente estudo foram unânimes em manifestar restrições à multiplicação de documentos cuja validade é vista como questionável e contraproducente ao ambiente regulatório.

a) Substitutivo do Deputado Leonardo Picciani

CAPÍTULO II
DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL

Seção I

Do Controle Externo e do Relatório Anual de Atividades

Art. 10. O controle externo das Agências Reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, especialmente verificando a compatibilidade das ações adotadas pela agência com as políticas definidas para o setor regulado.

Esse dispositivo atribui ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, indiretamente, quando requerido pelo Congresso, a verificação da “compatibilidade das ações adotadas pela agência com as políticas definidas para o setor”.

Ou seja, a avaliação da legitimidade da ação regulatória estaria a cargo do controle externo. Quanto a isso, deve-se registrar que há amplo espaço de indefinição sobre o que seja essa compatibilidade.

Esse comando nada acrescenta às competências do Congresso e do Tribunal de Contas da União. A compatibilidade mencionada pode ser avaliada pelo TCU mediante a realização de auditorias operacionais. E o Congresso pode promover audiências públicas, convocar autoridades e por outros meios fiscalizar a atuação das agências.

Art. 11. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo.

§ 1º O relatório anual de atividades deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso Nacional, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, e

disponibilizado aos interessados na sede da Agência e no seu sítio, na Internet, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 2º No prazo de até quarenta e cinco dias após o encaminhamento do relatório anual, cada Agência Reguladora apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes das duas Casas do Congresso Nacional, para deliberação destas, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, para o exercício anterior, no contrato de gestão, definido no art. 12 desta Lei, esclarecendo o impacto de suas operações e os resultados alcançados.

§ 3º É do Presidente da Agência Reguladora o dever de cumprir os prazos estabelecidos neste artigo, sob pena de responsabilidade.

Em relação ao projeto de lei, o substitutivo Picciani torna a atuação do Congresso Nacional mais objetiva, ao prever a obrigatoriedade de a agência comparecer perante o Poder Legislativo, em audiência pública, para discutir a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão.

Esse dispositivo revela a má compreensão sobre os objetivos do contrato de gestão. Ao mesmo tempo em que o substitutivo prevê a elaboração de relatório anual de atividades em que deve ser destacado o cumprimento da política para o setor, prevê como ponto central da audiência pública a avaliação do cumprimento do contrato de gestão.

Uma das grandes questões sobre as agências, já discutida anteriormente, é a de como evitar que, dada a autonomia diferenciada de que usufruem, se desgarnem do controle ministerial e se autonomizem excessivamente.

O debate público da atuação regulatória e gerencial da agência, feito no Congresso Nacional, em audiência pública, prévia e devidamente divulgada, com base em relatório anual de atividade e outros, é um dos melhores instrumentos para o controle dessa autonomização excessiva. Nesse tipo de audiência, a discussão sobre o contrato de gestão, cuja natureza é essencialmente gerencial, é secundária.

O substitutivo deveria enfatizar mais o debate sobre a ação normativa e fiscalizatória da agência, suas decisões mais importantes, bem como discussões sobre impacto regulatório, entre outras grandes discussões de relevância política, econômica e social.

Seção II

Do Contrato de Gestão e de Desempenho

Art. 12. A Agência Reguladora deverá firmar contrato de gestão e de desempenho com o Ministério a que estiver vinculada, nos termos do § 8º do art. 37 da Constituição.

§ 1º O contrato de gestão e de desempenho será firmado anualmente, no prazo máximo de noventa dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, pelos membros do Conselho Diretor da Agência Reguladora e o titular do Ministério a que estiver vinculada, ouvidos previamente os Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O contrato de gestão e de desempenho deverá ser estabelecido a partir de Plano de Trabalho, compatível com o disposto na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 13 desta Lei, e submetido à apreciação, para fins de aprovação, do conselho de política setorial da respectiva área de atuação da Agência Reguladora ou de uma das Câmaras do Conselho de Governo, na forma do regulamento.

§ 3º O contrato de gestão e de desempenho será o instrumento de acompanhamento da atuação administrativa da Agência Reguladora e da avaliação do seu desempenho e deverá integrar a prestação de contas da Agência Reguladora e do Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 9º da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal.

§ 4º São objetivos do contrato de gestão e de desempenho:

I - aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II - aperfeiçoar as relações de cooperação da Agência Reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei.

§ 5º O extrato do contrato de gestão e de desempenho, bem como de seus aditamentos, deverão ser publicados no Diário Oficial da União, pela Agência Reguladora, no prazo máximo de vinte dias, contados da sua assinatura, condição indispensável para sua eficácia.

§ 6º A Agência Reguladora deverá, no prazo máximo de vinte dias, contados da sua assinatura, encaminhar cópias do contrato de gestão e de desempenho para o Senado Federal, para a Câmara dos Deputados e para o Tribunal de Contas da União, bem como disponibilizar, para os interessados, o documento na sede e no

sítio da Agência Reguladora, na Internet, devendo o documento eletrônico permanecer disponível pelo prazo mínimo de quatro anos.

O substitutivo inova em relação ao projeto original no § 1º do art. 12. A previsão de que o contrato de gestão seja celebrado em até noventa dias após a publicação da lei orçamentária faz com que a duração do contrato seja, na prática, inferior a nove meses. Além disso, a agência operaria durante três meses sem um contrato a balizar suas ações.

Exigir que o contrato tenha por base um plano de trabalho compatível com o disposto na lei orçamentária não é uma diretriz adequada. Observa-se que nem sempre a estruturação de alocação de recursos da lei orçamentária será adequada à melhor definição de objetivos e metas. É duvidoso que essa exigência traga algum benefício ao enfrentamento dos problemas relacionados ao contrato de gestão: clara e quantificável definição de objetivos e metas, definição de indicadores adequados e coerentes, conexão entre meios e fins, possibilidades de responsabilização, conexão entre os objetivos e metas com as políticas setoriais, nem sempre expressas em programas orçamentários. Desse modo, tal exigência pode dificultar ainda mais o alcance desses objetivos.

Art. 13. O contrato de gestão e de desempenho deverá observar as metas físicas associadas ao orçamento da Agência aprovado pela Lei Orçamentária Anual, especificando, no mínimo:

I - as metas de desempenho administrativo, as metas operacionais relativas às atividades delegadas pelos Ministérios e as metas de fiscalização a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e os mecanismos de avaliação que permitam quantificar, de forma objetiva, o seu alcance;

II - a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas;

III - as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas;

IV - a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos;

V - as medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas;

VI - o período de vigência.

VII - as condições para revisão e renovação.

§ 1º As metas de desempenho administrativo e operacional referidas no inciso I dizem respeito, estritamente, aos aspectos organizacionais da Agência e ações relacionadas à:

I - promoção da qualidade dos serviços prestados pela Agência;

II - promoção do fomento à pesquisa no setor por ela regulado;

III - promoção da cooperação com os órgãos de defesa da concorrência.

§ 2º As medidas referidas no inciso V não interferirão na autonomia da Agência em seus aspectos regulatórios, nem terão caráter disciplinar.

Art. 14. Regulamento disporá sobre os instrumentos de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão e de desempenho, bem como sobre os procedimentos a serem observados para a sua assinatura e a emissão periódica de relatórios de acompanhamento e avaliação da Agência Reguladora.

A questão de vinculação do contrato ao orçamento aparece de novo no *caput* do art. 13 do substitutivo: “O contrato de gestão e de desempenho deverá observar as metas físicas associadas ao orçamento da Agência aprovado pela Lei Orçamentária Anual”. O exame das metas previstas nos contratos de gestão analisados deixa muito claro que tais metas nada têm a ver com metas físicas de ações orçamentárias.

Sempre haverá casos em que isso será possível, assim como, na maior parte das vezes, isso não será possível. Promover essa vinculação nada agrega ao esforço de tornar o contrato de gestão, se vier a ser mantido como exigência geral feita às agências, um instrumento útil de promoção da melhoria do desempenho gerencial dessas entidades.

O substitutivo deixa ainda mais claro do que o projeto que as metas a serem fixadas no contrato de gestão não são metas de “qualidade da regulação” ou de “efetividade regulatória”. São metas de desempenho administrativo, de fiscalização e metas operacionais relativas às atividades delegadas, de algum modo relacionadas aos aspectos organizacionais da agência e a ações não regulatórias, como promoção do fomento à pesquisa e à cooperação com os órgãos de defesa da concorrência.

Outra inovação refere-se ao que seriam as “medidas a serem adotadas em caso de descumprimento injustificado das metas e obrigações pactuadas”, que devem constar do contrato. O substitutivo proíbe que essas medidas tenham caráter disciplinar, donde se deduz que não podem conduzir à destituição do cargo. Fica ainda mais difícil conceber que medidas seriam essas e como poderiam contribuir para melhorar o cumprimento dos futuros contratos de gestão.

Caracterizado o contrato de gestão como um instrumento gerencial, afastado da ação regulatória da agência, e, logo, inadequado para controlar a excessiva autonomização da agência, objetivo que tem estado subjacente à renitente defesa de sua instituição, mas excluído implicitamente do texto legal e dos projetos em tramitação, as agências reguladoras poderiam, para fins de supervisão voltada ao implemento de uma cultura de resultados, enquadrar-se como os demais órgãos e entidades no rol de candidatos a agências executivas, submetendo-se ao que dispõe o Decreto nº 2.748, de 1998.

O contrato de gestão não seria obrigatório, mas facultativo, como propôs o deputado Eliseu Padilha, em voto separado ao substitutivo do deputado Leonardo Picciani:

“A proposta que apresento visa facultar o contrato de gestão, eis que o mesmo deve ser resultado da consensualidade entre o corpo dirigente da Agência reguladora e o Poder Executivo central, não podendo constituir-se em elemento que venha a restringir a autonomia consagrada nas respectivas leis instituidoras das Agências.

Por outro lado, deve a lei estabelecer o conteúdo fundamental do contrato, de forma que, no caso da sua adoção, nele estejam previstos aspectos fundamentais para a sua adequada execução, tais como a definição das metas a serem atingidas, os recursos que serão destinados ao cumprimento de tais metas e as obrigações recíprocas a serem cumpridas para possibilitar a execução do contrato.”

Sendo facultativo o contrato, deverá observar ao que dispuser a lei de que trata o art. 37, § 8º, bem como o Decreto nº 2.748, de 1998, não havendo necessidade de lei específica para as agências reguladoras. A lei, quando vier a ser editada, deve ser geral, a lei de que trata o referido dispositivo constitucional.

O voto em separado reforçava o caráter exclusivamente administrativo das metas e impunha ao Poder Executivo o compromisso de não impor “contingenciamentos financeiros ou orçamentários”:

“Art. 12 O contrato de gestão, quando houver, deve especificar:

- I. as metas de índole exclusivamente administrativa a serem atingidas, prazos de consecução e respectivos indicadores e mecanismos de avaliação que permitam qualificar, de forma objetiva, o seu alcance;
- II. a estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas pactuadas, excluídos os recursos que originariamente sejam da titularidade das agências reguladoras, como as taxas e preços regulatórios;
- III. as obrigações do Poder Executivo central em relação ao aumento da autonomia das agências reguladoras, inclusive quanto ao comprometimento de não impor contingenciamentos financeiros ou orçamentários de qualquer natureza e outras medidas autonômicas de natureza orçamentária;
- IV. as obrigações e responsabilidades das partes em relação às metas definidas;
- V. a sistemática de acompanhamento e avaliação, contendo critérios, parâmetros e prazos;
- VI. o período de vigência; e
- VII. as condições para revisão e renovação.”

Nessas condições, o contrato de gestão, transmutava-se de um instrumento indesejado pelas agências por ser potencialmente redutor de sua autonomia em instrumento que lhes asseguraria tratamento privilegiado quanto à alocação de recursos orçamentários e financeiros, excluindo-as do indesejado contingenciamento.

b) Substitutivo do Deputado Ricardo Barros³⁶

O substitutivo do deputado Ricardo Barros elimina a figura do contrato de gestão e institui um novo modelo de controle e gestão de resultados para as agências reguladoras.

³⁶ Como já asseverado anteriormente, trata-se de substitutivo ainda não apresentado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Em resposta ao questionário que lhe foi enviado, a Agência Nacional de Águas deu notícia da existência da Nota Técnica nº 01, de 2008, em que as agências se manifestam sobre as alterações introduzidas pelo substitutivo:

“Quanto aos novos instrumentos propostos no substitutivo ao PL nº 3.337, de 2004, foi explicitada a posição das agências na Nota Técnica nº 01, de 2008 transcrita abaixo, o qual vem sendo atualmente rediscutido, sem, contudo, haver alteração no posicionamento geral adotado, a saber:

“Nos arts. 13 a 17, o Projeto de Lei dispõe sobre os novos instrumentos e o modelo de prestação de contas das Agências Reguladoras, em substituição ao Contrato de Gestão firmado com os Ministérios supervisores, previsto atualmente para parte das Agências.

Os três novos Instrumentos previstos no substitutivo são: o Relatório Anual Circunstanciado; o Plano Estratégico de Trabalho, com periodicidade quadrienal e revisão anual; e o Plano de Gestão e Desempenho, com periodicidade anual. O PL também define uma série de procedimentos para elaboração, discussão pública, encaminhamento e apresentação dos referidos documentos.

O entendimento das Agências Reguladoras federais é de que o aprimoramento do processo de planejamento e controle das ações governamentais deve se dar no sentido do aperfeiçoamento e complementação dos processos de planejamento governamental já existentes, aos quais as Agências Reguladoras estão atreladas por força de dispositivos constitucionais e normativos, evitando-se excesso de instrumentos, cuja efetividade e coerência poderão ficar comprometidas.

Cabe considerar os esforços empreendidos nos últimos anos para instituição de mecanismos de planejamento necessários à transparência e ao controle da atuação institucional.

Nessa linha, sem comprometimento da transparência da programação das Agências, e buscando solucionar redundâncias, garantir a operacionalização, qualidade, transparência e a efetividade dos mecanismos de controle e prestação de contas, propõe-se a simplificação dos instrumentos, focando naqueles necessários e efetivos para o propósito do controle social.

Esses instrumentos deverão ser disponibilizados nos sites das Agências na Internet, garantindo sua ampla transparência.

Os procedimentos de acompanhamento e avaliação deverão ser regulamentados pelas Agências, respeitando as características e diversidade dos desafios e dos modelos de gestão próprios de cada setor, bem como as experiências e mecanismos de discussão já utilizados.”

A proposta é que seja definido apenas um documento que estabeleça com clareza os desafios e metas de nível estratégico e os resultados pretendidos para o país, (o que inclui a Agenda Regulatória Prioritária das Agências), e estabelecida anualmente a apresentação do Dirigente das agências no Congresso Nacional, para expor e discutir os avanços alcançados e dificuldades enfrentadas.”

A seguir serão analisadas as modificações propostas pelo substitutivo.

Art. 3º A natureza especial conferida às Agências Reguladoras é caracterizada pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica, por investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos e autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e demais disposições constantes desta lei ou de suas leis específicas voltadas à sua implementação.

Parágrafo único. Cada Agência Reguladora deverá corresponder a um órgão orçamentário do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

O parágrafo único do art. 3º promove, sem muito alarde, uma modificação substancial na relação orçamentária entre as agências e os ministérios supervisores. Deixam de ser unidade orçamentária, vinculada a um órgão orçamentário (o ministério) para se tornarem elas próprias órgãos orçamentários. Assim, por exemplo, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis unidade orçamentária vinculada ao Ministério das Minas e Energia (órgão orçamentário), passará a ser órgão orçamentário, no mesmo status que o MME.

Tal modificação não guarda consonância com dispositivos das leis de criação das agências que determinam que elas submetam suas propostas de orçamento aos respectivos ministérios vinculadores.

Questiona-se, também, a propriedade de essa lei geral tratar de matéria orçamentária, que hoje é veiculada na Lei nº 4.320, de 1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal, nas leis de diretrizes orçamentárias e no texto das próprias leis orçamentárias anuais. Pelas razões apontadas entende-se que o dispositivo deve ser suprimido.

CAPÍTULO II

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO CONTROLE SOCIAL

Seção I

Do Controle Externo e do Relatório Anual de Atividades

Art. 13. O controle externo das Agências Reguladoras será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas não se pronunciará sobre a discricionariedade das escolhas regulatórias das Agências Reguladoras.

Esse dispositivo busca afastar o Tribunal de Contas da União do exame dos atos ditos “discricionários” das agências. Tal dispositivo tem o condão de provocar inúmeras e desnecessárias discussões sobre sua constitucionalidade, uma vez que, conforme o art. 70 da Constituição, o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, e também pelo Tribunal de Contas da União, nos termos da Constituição de sua lei orgânica, abrange a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Assim, os atos discricionários das agências podem ser questionados à luz da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

O dispositivo é inócuo, mas potencialmente causador de polêmicas jurídicas desnecessárias e onerosas.

Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

I – do Plano Estratégico de Trabalho vigente, previsto no art. 15 desta Lei;

II – do Plano de Gestão e Desempenho do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.

§ 1º O relatório anual de atividades, com o qual deverá estar consoante o relatório de gestão integrante da prestação de contas da agência reguladora e do Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, deverá ser encaminhado pela Agência Reguladora, por escrito, no prazo de até noventa dias após a abertura da sessão legislativa do Congresso

Nacional, ao titular do Ministério a que estiver vinculada, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União, e disponibilizado aos interessados na sede da Agência e no seu sítio, na Internet, devendo permanecer disponível na Internet pelo prazo mínimo de um ano.

§ 2º No prazo de até quarenta e cinco dias após o encaminhamento do relatório anual, cada Agência Reguladora apresentará, mediante convite dos respectivos Presidentes, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes das duas Casas do Congresso Nacional, para deliberação destas, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, para o exercício anterior, no Plano Estratégico de Trabalho e no Plano de Gestão e Desempenho, esclarecendo o impacto de suas operações e os resultados alcançados.

§ 3º É do Presidente da Agência Reguladora o dever de cumprir os prazos estabelecidos neste artigo, sob pena de responsabilidade.

O substitutivo Ricardo Barros cria dois novos instrumentos em lugar do contrato de gestão: o plano estratégico de trabalho e plano de gestão e desempenho.

Esse novo modelo baseia-se no modelo americano definido no *Government Performance and Results Act- GPRA*, de 1993, que estabelece para as agências (equivalente aos órgãos ou entidades da administração brasileira) a obrigatoriedade de elaborar planos estratégicos quinquenais e planos anuais de desempenho.

De acordo com o GPRA, as agências devem (a) desenvolver planos estratégicos que especifiquem o que será realizado durante um período de 3 a 5 anos, (b) estabelecer anualmente metas de desempenho relacionadas com o plano estratégico, (c) divulgar anualmente o grau em que as metas estabelecidas no ano anterior foram cumpridas e (d) realizar regularmente avaliações de programas e usar esses resultados para explicar sucessos e fracassos com base em dados de desempenho.³⁷

O que se deve destacar desde logo é que o modelo americano se aplica a todas as agências (equivalentes a nossas secretarias, autarquias, fundações etc.), com algumas exceções, e não apenas a entidades com atribuições de regulação.

³⁷http://dpcpsi.nih.gov/oep/performance_reporting.aspx

O que se verá no substitutivo é a concessão de status de autonomia orçamentária diferenciado e único às agências reguladoras, de difícil compreensão do porquê ser aplicável somente a elas.

O substitutivo, no art. 20, proíbe a limitação de empenho e pagamento do orçamento das agências vinculado às metas de desempenho:

“Art. 20. A execução orçamentária e financeira das Agências Reguladoras vinculada às metas de desempenho administrativo e operacional fixadas no Plano de Gestão e Desempenho não se sujeitará a limites nos seus valores para movimentação, empenho e pagamento.”

Anteriormente, impunha-se contrato de gestão apenas às agências reguladoras (algumas), mas não se garantia a elas regras diferenciadas de autonomia. Cobrava-se o compromisso com resultados, mas não se concediam os meios. Agora, abandona-se essa ideia, concedem-se os meios orçamentários e instituem-se mecanismos de controle de resultado menos vinculantes.

Seção II

Do Plano Estratégico de Trabalho e do Plano de Gestão e Desempenho

Art. 15. A Agência Reguladora deverá elaborar, para cada período quadrienal coincidente com o Plano Plurianual – PPA, Plano Estratégico de Trabalho, o qual conterà:

I – as metas, objetivos e resultados esperados da ação da Agência Reguladora, relativos às suas competências e atribuições regulatórias, fiscalizatórias, normativas e à sua gestão;

II – a descrição dos meios materiais, humanos, financeiros, informacionais, tecnológicos e processos operacionais a serem empregados para o alcance das metas, objetivos e resultados esperados da ação da agência reguladora;

III – a indicação dos fatores externos, alheios ao controle da agência, que poderão afetar significativamente o cumprimento do Plano;

IV - o cronograma de implementação e de revisões periódicas do plano.

Ao substituir o contrato de gestão pelo plano estratégico de trabalho e o plano de gestão e desempenho, o substitutivo também alterou a finalidade do controle.

No contrato de gestão, o projeto de lei e o substitutivo Picciani afastavam as atividades regulatórias e normativas do escopo do controle por meio desse instrumento.

O substitutivo Ricardo Barros expressamente os inclui no inciso I: o plano estratégico deve estabelecer metas, objetivos e resultados esperados relativos às competências e **atribuições regulatórias**, fiscalizatórias, **normativas** e à gestão da agência.

O inciso I, portanto, trata de estratégias que dizem respeito a muito mais do que realizações materiais, quantificáveis. Tem a ver também com os objetivos da regulação do mercado por meio de normatizações.

Essa perspectiva do plano estratégico pode alcançar maior relevância para investidores, concessionários, consumidores do que aspectos gerenciais, programáveis orçamentariamente.

Esse plano, portanto, trabalha com lógicas distintas: constituir-se em instrumento de evidenciação da estratégia regulatória da agência e, ao mesmo, tempo em instrumento de racionalização da alocação de recursos, mediante a demonstração da compatibilização dos meios (materiais, humanos, financeiros, informacionais e processos operacionais) “a serem empregados para o alcance das metas, objetivos e resultados esperados da ação da agência reguladora”.

§ 1º O Plano Estratégico de Trabalho terá validade de quatro anos, devendo ser revisto, anualmente, no prazo máximo de noventa dias úteis após a publicação da Lei Orçamentária Anual.

§ 2º O Plano Estratégico de Trabalho será revisto, obrigatoriamente, até cento e oitenta dias após a posse do Presidente da Agência Reguladora, pelos membros do Conselho Diretor.

§ 3º O Plano Estratégico de Trabalho deverá ser compatível com o disposto no Plano Plurianual – PPA em vigência.

§ 4º A aprovação do Plano Estratégico de Trabalho e de suas revisões, pelo conselho diretor, será precedida de comunicação ao Ministro de Estado supervisor e aos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

Merece reparos a redação do § 1º. Plano estratégico não tem validade. O plano estratégico das agências não será estabelecido por lei. Em vez de dizer que o plano terá validade de quatro anos, deve-se estabelecer que o plano estratégico abrangerá um período de quatro anos.

Não faz sentido engessar o planejamento estratégico das agências fazendo-o coincidir com o período de vigência do plano plurianual, cujas finalidades são absolutamente distintas.

Por exemplo, considerando o período 2012-2015 do atual PPA, no ano de 2013 a agência não formulará planejamento estratégico que irá além de 2015. Por essa lógica, com o decorrer do quadriênio diminuiria o horizonte do planejamento estratégico.

O § 3º estabelece que o “Plano Estratégico de Trabalho deverá ser compatível com o disposto no Plano Plurianual – PPA em vigência”.

Essa é uma proposição extremamente aberta. Compatível com o que exatamente? Compatível com os macro objetivos? O plano estratégico deverá ser estruturado pelos mesmos programas que constam do plano plurianual? Se a exigência de compatibilidade se der nesse nível, haverá um completo engessamento do modo de se conceber estratégias e formular planos estratégicos. Se vier a ocorrer em níveis mais elevados da estruturação do PPA, quase sempre será possível evidenciar algum tipo de compatibilidade.

É necessário estabelecer claramente que relação se deseja entre plano estratégico de trabalho e plano plurianual, com que finalidade, ou, então, deve-se excluir tal dispositivo, que em nada orienta objetivamente a concepção do planejamento estratégico e onera os formuladores com dúvidas desnecessárias sobre como elaborá-lo.

Art. 16. O Plano de Gestão e Desempenho será o instrumento de acompanhamento anual da implementação do Plano Estratégico de Trabalho referido no art. 15 desta Lei, da atuação administrativa e da avaliação da gestão da Agência.

§ 1º A Agência Reguladora deverá, até o dia 30 de abril, colocar em consulta pública, proposta de Plano de Gestão e Desempenho para o exercício subsequente, devendo ser encaminhada, até 30 de junho, ao Ministério ao qual

estiver vinculada e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para fins de apreciação e inclusão no projeto de lei orçamentária anual.

§ 2º São objetivos do Plano de Gestão e Desempenho:

I – aperfeiçoar o acompanhamento das ações da agência reguladora, incluindo sua gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II – aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei;

III – promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços da agência reguladora de forma a melhorar o seu desempenho, bem como incrementar a satisfação dos interesses da sociedade, com foco nos resultados.

§ 3º A Agência Reguladora deverá, no prazo máximo de vinte dias úteis, contados da sua aprovação pelo Conselho Diretor, encaminhar cópias do Plano de Gestão e Desempenho para o Senado Federal, para a Câmara dos Deputados e para o Tribunal de Contas da União, bem como disponibilizar, para os interessados, o documento na sede e no sítio da Agência Reguladora, na Internet, devendo o documento eletrônico permanecer disponível pelo prazo mínimo de quatro anos.

Primeiramente serão analisados os objetivos do Plano de Gestão e Desempenho, definidos no § 2º:

I – aperfeiçoar o acompanhamento das ações da agência reguladora, incluindo sua gestão, promovendo maior transparência e controle social;

II – aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei;

III – promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços da agência reguladora de forma a melhorar o seu desempenho, bem como incrementar a satisfação dos interesses da sociedade, com foco nos resultados.

O substitutivo cria um novo modelo, mas o faz implicitamente. Na explicitação dos objetivos do PGD (Plano de Gestão e Desempenho), nenhuma referência se faz à vinculação desse plano ao PET (Plano Estratégico de Trabalho). Os objetivos definidos nos incisos I e II do § 2º são os mesmos objetivos definidos para o contrato de gestão e desempenho no substitutivo Picciani. No entanto, a lógica de um plano de gestão e desempenho é uma e a do contrato e gestão é outra.

Outro objetivo do PGD, não expresso no § 2º, está expresso no *caput* do artigo: “O Plano de Gestão e Desempenho será o instrumento de acompanhamento anual da implementação do Plano Estratégico de Trabalho, da atuação administrativa e da avaliação da gestão da Agência”.

Na lógica do GPRA, na qual parece inspirar-se o modelo do substitutivo, as agências devem, anualmente, estabelecer metas de desempenho relacionadas com o planejamento estratégico. O Plano de Gestão e Desempenho, portanto, que segue a mesma lógica, não pode ser instrumento de acompanhamento da implementação do plano estratégico de trabalho. Ele deve ser instrumento de implementação do plano estratégico.

No § 1º do art. 16, o substitutivo associa o PGD uma espécie de LDO da agência:

“§ 1º A Agência Reguladora deverá, até o dia 30 de abril, colocar em consulta pública, proposta de Plano de Gestão e Desempenho para o exercício subsequente, devendo ser encaminhada, até 30 de junho, ao Ministério ao qual estiver vinculada e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG para fins de apreciação e inclusão no projeto de lei orçamentária anual.”

Não faz sentido o encaminhamento do PGD ao ministério ao qual está vinculada a agência e ao MPOG para fins de inclusão no projeto de lei orçamentária anual. O que deve ser apreciado e incluído no PLOA é a proposta de orçamento da agência, que será encaminhada ao ministério supervisor após a aprovação da LDO. O PGD deveria balizar a elaboração da proposta orçamentária da agência.

O substitutivo transformou o contrato de gestão do substitutivo Picciani e do projeto original em Plano de Gestão e Desenvolvimento.

Se o PDG tem caráter gerencial, por que colocá-lo em consulta pública? Essas inconsistências evidenciam que o substitutivo não sabe bem o que pretende do PDG e como vinculá-lo ao PET e ao orçamento da agência.

A inconsistência do substitutivo fica agravada pelo disposto no art. 17, analisado a seguir.

<p>Art. 17. O Plano de Gestão e Desempenho deverá observar as metas associadas ao orçamento da Agência aprovado pela Lei Orçamentária Anual, especificando, no mínimo:</p>
--

O § 1º do art. 16 prescreve que a agência reguladora encaminhe até o dia 30 de junho do ano anterior o PGD para o exercício subsequente ao MPOG e ao ministério supervisor, devendo colocá-lo em consulta pública já a partir de dois meses antes (trinta de abril). O artigo 17 prescreve que o PDG deverá observar as metas associadas ao orçamento da agência constantes da lei orçamentária. Ora, se isso deve ocorrer, o PDG deve ser elaborado após a LOA, e não antes, como prescrito no art. 16, § 1º.

Ao que tudo indica, em razão do conteúdo prescrito para o PDG nos incisos do art. 17, esse plano deve ser elaborado antes do envio da proposta orçamentária, devendo essa proposta ser elaborada em consonância com o PDG.

I – as metas de cumprimento do Plano Estratégico de Trabalho, conforme o art. 14 desta Lei, as metas de desempenho administrativo, operacionais e de fiscalização a serem atingidas para os próximos doze meses;

II – a estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários ao alcance das metas definidas;

III – a descrição dos processos operacionais e dos recursos tecnológicos e humanos, informacionais ou outros requeridos para o alcance das metas de desempenho definidas;

IV – a sistemática de acompanhamento e avaliação do Plano de Gestão e Desempenho nos próximos doze meses, contendo os indicadores de desempenho, critérios, parâmetros e prazos envolvidos;

V – as condições para revisão.

§ 1º As metas de desempenho administrativo e operacional referidas no inciso I do *caput* incluirão, obrigatoriamente, os aspectos organizacionais da Agência e ações relacionadas à:

I – promoção da qualidade dos serviços prestados pela Agência;

II – promoção do fomento à pesquisa no setor regulado pela Agência;

III – promoção da cooperação com os órgãos de defesa da concorrência.

§ 2º O Plano de Gestão e Desempenho será aprovado pelo Conselho Diretor da Agência Reguladora.

Uma vez que o inciso I determina que o PGD especifique as metas de desempenho administrativo, operacionais e de fiscalização, relativas ao cumprimento do PET, a serem atingidas nos próximos doze meses, fica bem clara a associação que o substitutivo faz entre PGD/PET e LDO/PPA. O que o PET deve fazer para quatro anos, o PGD deve fazer para um, como a fixação de metas e a “a descrição dos processos operacionais e dos recursos tecnológicos e humanos, informacionais ou outros requeridos para o alcance das metas de desempenho definidas”.

Observe-se que enquanto o PET prevê o estabelecimento de metas, objetivos e resultados também com relação às atribuições regulatórias e normativas da agência, o PGD limita-se às metas administrativas, operacionais e de fiscalização. Há, portanto, uma parte das metas do PET para a qual não está prevista a adoção de um instrumento formal de acompanhamento da consecução da estratégia.

Art. 18. Regulamento disporá sobre os instrumentos de acompanhamento e avaliação do Plano de Gestão e Desempenho, bem como sobre os procedimentos a serem observados para a emissão periódica de relatórios de acompanhamento.

O art. 18 trata do acompanhamento e da avaliação do PDG, remetendo a questão, acertadamente, para regulamento específico. No entanto, o inciso IV do art. 17 prevê que “a sistemática de acompanhamento e avaliação do Plano de Gestão e Desempenho nos próximos doze meses, contendo os indicadores de desempenho, critérios, parâmetros e prazos envolvidos” será definida no próprio plano. Essa é uma contradição a ser resolvida em favor do que prescreve o art. 18.

Art. 20. A execução orçamentária e financeira das Agências Reguladoras vinculada às metas de desempenho administrativo e operacional fixadas no Plano de Gestão e Desempenho não se sujeitará a limites nos seus valores para movimentação, empenho e pagamento.

O art. 20, já apresentado anteriormente, exclui as agências do contingenciamento. Essa exclusão é um dos instrumentos de ampliação da

autonomia orçamentária de que trata o art. 37, § 8º, da Constituição. Essa ampliação, ainda na forma do texto constitucional, deve se dar por meio de contrato e nos termos da lei.

O substitutivo concede às agências essa excepcionalidade, reclamada por toda a administração pública, fora do âmbito de um contrato de gestão.

Apenas relaciona a exclusão às metas fixadas no PGD, que, como analisado, são fixadas unilateralmente pela agência. Aliás, todos os órgãos e entidades da administração já estão obrigados, pela própria organização orçamentária em vigor, a trabalhar com objetivos, metas e resultados anuais e associar a eles solicitações de recursos orçamentários. Apenas não formalizam esse planejamento na forma de um PGD.

Deve ser observado que o contingenciamento e a exclusão do contingenciamento estão regulados na Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Segundo a LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias excluir do contingenciamento entidades, programas, despesas ou qualquer outra categoria orçamentária.

Além de juridicamente questionável o fato dessa lei geral tratar de matéria orçamentária e de matéria já regulada em lei complementar, tal previsão abriria um precedente geral que levaria outros órgãos e entidades a pressionar por condições idênticas.

Afinal, por que não isentar do contingenciamento também o Dnit, responsável pela infraestrutura de transportes do país, ou a Funasa, ou o Banco Central, ou a CVM, uma vez que são partes da administração pública tão relevantes quanto as agências reguladoras?

A Constituição previu o meio adequado para ampliação da autonomia a ser viabilizado por lei que disporá sobre a duração do contrato, a remuneração de pessoal, e os direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes.

A Lei nº 9.649, de 1998, em seu artigo 51, ao regular a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas, estabeleceu o procedimento para ampliação da autonomia dessas entidades, entre eles o asseguramento de recursos orçamentários.

“Art. 51. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado Contrato de Gestão com o respectivo Ministério supervisor.

§ 1º A qualificação como Agência Executiva será feita em ato do Presidente da República.

§ 2º O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.

Art. 52. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.

§ 1º Os Contratos de Gestão das Agências Executivas serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

§ 2º O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e o acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.”

A ampliação da autonomia das agências reguladoras pode ser alcançada por meio do que está regulado para a qualificação de agências executivas.

O controle do risco de autonomização excessiva das agências não está necessariamente vinculado à ampliação de sua autonomia orçamentária e financeira. Esse controle é algo bastante distinto dos controles de resultados que se intenta, em toda a administração, alcançar por meio dos contratos de gestão.

Uma forma de controle da autonomização excessiva é a ampliação da transparência das ações regulatórias das agências. O substitutivo Ricardo Barros inova em relação ao substitutivo Picciani e ao projeto, instituindo a Agenda Regulatória, no art. 21:

Art. 21. As Agências Reguladoras implementarão, no respectivo âmbito de atuação, a Agenda Regulatória, que será o instrumento de planejamento de sua atividade normativa, alinhada com os objetivos do Plano Estratégico de Trabalho.

§ 1º A Agenda Regulatória corresponde ao conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela Agência no exercício subsequente.

§ 2º A Agenda Regulatória será aprovada pelo Conselho Diretor da Agência e será disponibilizada na sede e no sítio da Agência Reguladora na Internet, devendo permanecer o documento eletrônico disponível pelo prazo mínimo de quatro anos.

O que se observa em toda essa análise é que se pretendeu no passado, e se pretendeu também em projeto de lei, utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle das agências quanto à sua excessiva independência, mas tal instrumento não se presta a essa finalidade específica.

Tanto o projeto de lei quanto os substitutivos preveem instrumentos de ampliação da transparência e instrumentalização da supervisão ministerial, do controle social, do controle externo e do controle pelo Congresso Nacional sobre a atividade regulatória e normativa das agências: relatórios de atividades anuais, audiências públicas, planejamento estratégico, agenda regulatórias, consultas públicas, ouvidoria, entre outros.

As agências federais se ressentem de maior autonomia para plena realização de seus objetivos, em relação a aspectos orçamentários, de aquisições de bens e

serviços e de contratação e remuneração de pessoal, mas isso não é um problema apenas delas. É algo que atinge toda a administração pública.

Assim, o enfrentamento do decantado problema da relação entre resultados e meios e do alcance de maior eficiência no desempenho das atribuições legais não necessariamente deve ser feito numa lei geral específica para as agências. E nem é preciso ser feito para se enfrentar o outro problema tão discutido, qual seja a contenção da autonomização excessiva. Aquele pode ser enfrentado pelas prescrições gerais aplicáveis a toda a administração.

Se ainda assim a intenção legislativa for a de fortalecer as agências, conferindo-lhes prerrogativas orçamentárias excepcionais, o projeto de lei deve tratar esses objetivos separadamente e com maior consistência, em vez de misturá-los de forma pouco clara e consistente, como se demonstrou.

A concatenação de estratégia, ações gerenciais, metas e orçamentos continuamente desejada pelos governos em busca de maior eficiência, por meio de diferentes planos que se devem harmonizar, é uma coisa. Contrato de gestão é outra, embora possa se harmonizar com a cadeia de planos. Controle da atividade regulatória (normatização e decisões técnicas e sancionatórias) é outra, ainda mais distinta, e não controlável, em regra, por planos e contrato de gestão.

Não se pode deixar de lado o fato de que produzir inúmeros relatórios e planos não é tarefa isenta de custos. Envolve a construção de sistemas de coleta e gerenciamento de dados e o risco de produzir informações pouco úteis e caras.

Nessa perspectiva, há que se considerar a viabilidade da proposta da Nota Técnica 1/2008, mencionada na resposta do questionário respondido pela Agência Nacional de Águas.

A proposta é que seja definido apenas um documento que estabeleça com clareza os desafios e metas de nível estratégico e os resultados pretendidos para o país, (o que inclui a Agenda Regulatória Prioritária das Agências), e estabelecida anualmente a apresentação do Dirigente das agências no Congresso Nacional, para expor e discutir os avanços alcançados e dificuldades enfrentadas.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No início do presente estudo ressaltou-se o fato de que o contrato de gestão foi concebido para servir de elemento fortalecedor da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, tendo como objeto a fixação de metas de desempenho.

Avaliar a efetividade, vale dizer, o grau de sucesso ou insucesso no emprego do contrato de gestão não constitui tarefa das mais simples, sem sombra de dúvida.

Primeiramente, há que se estabelecer algumas delimitações quanto ao seu alcance, a saber, o que de fato o contrato de gestão pode comportar, no escopo da norma constitucional que o instituiu.

Em segundo lugar, será imprescindível avaliar até onde as agências conseguem exercer a autonomia que a lei lhes conferiu, em face das restrições de ordem orçamentária, financeira e de recursos humanos a que estão sujeitas.

E, finalmente, seria ainda desejável uma avaliação periódica do grau de clareza e factibilidade dos objetivos, prazos e alcances das políticas públicas às quais se vinculam as agências, em função de novas conjunturas e prioridades que exerçam impacto sobre ambos.

Feita menção a essas questões cabe assinalar desde já, inobstante o limitado escopo do presente estudo, ser forçoso concluir que o contrato de gestão não cumpre adequadamente o propósito para o qual foi instituído, seja qual for o enfoque usado para se analisar o instrumento, vis a vis o trabalho de cada uma das agências submetidas ao seu regramento.

Do ponto de vista do seu resultado para o usuário dos serviços públicos sob a tutela das agências, o contrato de gestão não tem se mostrado apto para aferir a eficácia e a efetividade da atuação regulatória. Essa constatação é feita a partir das informações contidas nos relatórios periódicos, exaustivamente analisados, sendo ainda corroborada nos depoimentos colhidos junto às agências. Como nem os Ministérios supervisores, nem os órgãos de controle parecem estar suficientemente atentos para a questão, a tendência é que as agências se acomodem ao *status quo*, mantendo os procedimentos que desde o início vem fazendo, com esporádicas e tímidas iniciativas para melhorar o seu desempenho.

Os problemas relacionados à efetividade do contrato de gestão não dizem respeito apenas à natureza especial das agências reguladoras. As mesmas dificuldades encontradas na contratualização entre Ministérios e outras autarquias serão encontradas na contratualização com as agências reguladoras, agravadas pela natureza especial dessas autarquias.

A incompatibilidade do contrato de gestão com a autonomia decisória e com a ideia de promover o insulamento das agências, protegendo a governança regulatória contra ações casuísticas e oportunistas dos governos, tem sido debatida e comentada nos círculos especializados. A proposta de estender a todas as agências a obrigatoriedade de celebração de um contrato de gestão em que são estabelecidas metas e definidas punições, no caso de não serem atingidas, é controversa e vista com muitas reservas.

Segundo Ronaldo Motta, “a intenção desse mecanismo, segundo a proposta, era fazer com que as políticas das agências fossem compatíveis com os programas do governo, o que a princípio pode ser um objetivo legítimo. A preocupação, contudo, era que o contrato poderia vir a ser usado como instrumento para impor a vontade do governo sobre a agência, dado que as punições poderiam concebermente envolver ações como demissão de conselheiros e reduções do orçamento”.

Outro especialista, Pedro Sebba, diz que “o principal argumento é que o contrato seria não um meio de reforçar a autonomia das agências, conforme prevê o parágrafo 8º do art. 37 da Constituição Federal, mas, sim, de retirar delas a possibilidade de manter independência em relação ao poder dos governos. Seria, de acordo com os críticos, controle político incompatível com a natureza técnica das decisões dos reguladores, além de que o contrato de gestão inserido na Constituição teria caráter diverso no proposto pelo Executivo às agências reguladoras”.

A mensagem do Ministro-Chefe da Casa Civil ao Presidente da República, que acompanha a apresentação do PL nº 3.337, de 2004, sustenta a exigência de celebração de contrato de gestão e de desempenho a todas as agências, apontando-o como “instrumento que permite melhor ajustar meios e fins no exercício das atividades administrativas e finalísticas dos órgãos e entidades da administração pública, associando ao maior grau de autonomia que é conferido pela legislação a necessidade de um planejamento administrativo que atenda à necessidade de maior eficiência, transparência e responsabilização no seio da administração pública.”

O contrato de gestão seria essencialmente, na visão da Casa Civil, um instrumento de melhor ajustamento de meios e fins visando a maior eficiência dos órgãos e entidades da administração pública no desempenho de suas funções.

No entanto, apesar dessa visão gerencial, permanece a desconfiança sobre o uso do contrato de gestão como instrumento de controle sobre a ação regulatória das agências, inclusive para fins de destituição de dirigentes, cujo mandato é fixo.

No exame dos diversos contratos celebrados, constata-se que não se logrou, se isso foi em algum momento pretendido, utilizá-los como instrumento de controle da atividade regulatória.

O que se verifica é que as agências e os Ministérios enfrentam imensas dificuldades conceituais, operacionais, jurídicas e políticas para dar consistência e coerência a esse instrumento de controle, o que não se conseguiu até o momento.

Tais dificuldades, como se disse, não decorrem da natureza especial das agências, mas da natureza do próprio instrumento. As agências e os Ministérios enfrentam os mesmos problemas que quaisquer outras entidades enfrentariam para operacionalizar o contrato de gestão.

Trata-se de dificuldades básicas, como a de utilização correta dos conceitos de indicadores e metas. E, dificuldades mais complexas, como a definição de como deve e pode ser avaliado o desempenho da agência e, conseqüentemente, de como conceber indicadores que se correlacionem produtivamente com a forma escolhida de avaliar a gestão. E dificuldades com grau de complexidade ainda maior, como a de correlacionar disponibilização de recursos orçamentários e financeiros a certas metas e objetivos.

As entrevistas realizadas junto às agências revelaram, ainda, carências na área de recursos humanos, tanto em efetivo quanto em termos de qualificação. Tais deficiências tendem a afetar setores mais sensíveis da organização, dentre eles o planejamento, a quem cabe a definição de indicadores e metas, juntamente com os respectivos mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Das quatro agências pesquisadas no presente estudo, duas avaliaram o grau de deficiência na área de recursos humanos no nível 2, numa escala de 1 a 5; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária atribuiu o grau 4; e a Agência Nacional de Saúde Suplementar atribuiu o grau 5, na mesma escala.

A dificuldade que as agências encontram para definir com propriedade as metas e os indicadores que deveriam medir o desempenho da sua atuação ficou evidenciada ao longo do presente estudo. Como já alertou a Anvisa, em avaliação procedida em 2006 sobre a execução dos contratos até então pactuados, referindo-se aos indicadores e metas neles constantes: “... *continuam voltados prioritariamente para a análise de processos e menos para conferir a efetividade das ações realizadas por esta Instituição.*”

É necessário um esforço permanente e redobrado para a formulação de indicadores aptos a medir os resultados das ações empreendidas pelas agências. Com esse objetivo, os setores de planejamento e avaliação das agências deveriam realizar ações de capacitação do seu pessoal, junto a instituições de reconhecida competência nesse campo do conhecimento.

Os instrumentos que têm sido firmados entre Ministérios e agências sob o título “contrato de gestão” não são, em substância, um contrato de gestão, mas apenas um documento em que se explicitam, em planos de trabalho a ele anexados ou posteriormente elaborados, metas e objetivos.

O processo de elaboração dos contratos de gestão tem sido conduzido quase que exclusivamente pelas agências. Isso inclui a formulação dos objetivos, das metas e dos indicadores de avaliação dos resultados, com a participação dos Ministérios supervisores assumindo a papel secundário, via de regra no sentido de acatar o que as agências propõem.

O que se construiu até agora nessa relação “contratual” foi uma espécie de termo unilateral de compromisso (da agência) perante o Ministério acerca de metas e objetivos. Um instrumento de supervisão ministerial, que certamente foi útil para orientar e estimular a gestão da agência numa dada direção, direção essa essencialmente escolhida pela própria autarquia, segundo a auto avaliação de suas capacidades operativas.

Esses “contratos” não contemplam cláusulas que verdadeiramente ampliem a autonomia orçamentária, financeira e gerencial da agência. Em nenhum deles foi estabelecido qualquer compromisso sério de garantia de disponibilização de recursos orçamentários e financeiros ou definidas medidas voltadas à ampliação da eficiência, relacionadas, por exemplo, à contratação e remuneração de pessoal ou à aquisição de bens e serviços.

A ampliação da autonomia financeira das agências implicaria na reformulação do atual sistema de caixa único do Tesouro, cujas práticas remontam a época de forte ajuste fiscal, o que não mais corresponde à realidade e tem sido causa de dificuldades na implementação dos instrumentos de planejamento. Tal entendimento foi manifestado pela Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, quando de entrevista ali realizada.

É importante ressaltar que o contrato de gestão não é o único instrumento por meio do qual se exerce a supervisão ministerial sobre as atividades das agências reguladoras.

Numa outra visão de controle, a lei de criação da Anatel não estabelece a obrigatoriedade de celebração de contrato de gestão, como fez a lei de criação da Aneel, por exemplo, mas determina à Anatel que elabore relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor e o envie ao Ministério das Comunicações e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional.

Em âmbito mundial, o contrato de gestão não é a fórmula geral utilizada para controlar as agências. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE recomenda que as agências reguladoras apresentem regularmente relatórios ao Poder Legislativo e/ou ao respectivo Ministério setorial sobre o cumprimento dos seus objetivos e o exercício das suas funções, dando-se especial atenção à avaliação de indicadores de desempenho relevantes.

Para outras agências, as respectivas leis de criação sequer fizeram menção ao encaminhamento de relatório às instituições de controle (Ministério supervisor e Congresso Nacional), deixando a questão da supervisão ministerial para os normativos que regem o controle sobre as autarquias comuns, como o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

A supervisão ministerial sobre a atuação das agências revela-se deficiente em maior ou menor grau, em todos os casos abrangidos pelo presente estudo. O relacionamento entre Ministério supervisor e agência, via de regra sofre do mal que poderia ser caracterizado como “síndrome do filho emancipado”, em que a instância superior, às voltas com as dificuldades próprias, não consegue priorizar o relacionamento com quem, no seu entender, poderia desobrigá-la de maiores obrigações e contratempos.

Tal comportamento tem sido observado por estudiosos da regulação, que afirmam ser a criação de agências motivo de alívio para os políticos que, diante de problema de difícil solução, ao optar pela criação de uma agência costumam “lavar as mãos”, considerando a questão como solucionada, para todos os efeitos.

Para alguns atores, a defesa da imposição de contrato de gestão às agências está baseada, equivocadamente, no objetivo de evitar um insulamento excessivo dessas entidades, que as tornassem excessivamente independentes em relação aos Ministérios formuladores de políticas para o setor regulado.

Essa preocupação foi apontada Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro: *“Uma terceira fraqueza de estruturas regulatórias independentes é, paradoxalmente, relacionada à sua força. Há a possibilidade de uma agência independente poder tornar-se tão forte, ou “tão independente” que venha a se comportar como um poder quase independente dentro do Estado. Se não contida, uma entidade independente pode ir além do papel visado para ela ao tempo da sua criação, ensejando a necessidade de medidas restritivas e corretivas por parte do legislador”*.

O problema do contrato de gestão, quando visto nessa perspectiva, reside em saber o que deve ser objeto do contrato; problema que se soma à própria indefinição do que se deve compreender como contrato de gestão na seara das agências reguladoras.

Avaliar o grau de execução de metas, ações ou créditos orçamentários não necessariamente implica em avaliar o desempenho da instituição, sendo mera indicação do cumprimento de uma programação de atividades, que podem ou não contribuir para o alcance das políticas públicas que cabe a um órgão implementar. Tal constatação aponta para a necessidade de melhor definição do papel a ser cumprido pelo contrato de gestão, sem o que o desempenho das agências permanecerá sendo uma incógnita, um objetivo cada vez mais distante e nebuloso.

Nas leis que preveem contrato de gestão, fala-se no uso desse instituto como “instrumento de controle da atuação administrativa e da avaliação de seu desempenho”, na lei da Aneel, e “instrumento de avaliação da atuação administrativa da autarquia e de seu desempenho”, na lei da Anvisa. A lei da ANS diz que o contrato de gestão estabelecerá “parâmetros para a administração interna, bem assim os indicadores que permitam avaliar, objetivamente sua atuação

administrativa e o seu desempenho”. A medida provisória da ANCINE limita-se a mencionar a possibilidade de celebração de contrato de gestão.

Nas leis da Aneel, Anvisa e ANS, a expressa menção a “atividade administrativa” (ou parâmetros para a administração interna) parece querer afastar o uso do contrato de gestão como instrumento de avaliação dos efeitos das decisões técnicas e normas expedidas pelas agências. Em outros termos, da avaliação de suas “atividades regulatórias”.

O legislador também não deu qualquer balizamento para a avaliação de “desempenho” da agência. Desempenho em relação a que finalidades? Finalidades aqui não são os objetivos fixados no contrato, mas as finalidades que presidem a própria definição desses objetivos.

A ideia de utilização dos contratos de gestão como meio de fazer com que as decisões e estratégias das agências se alinhem aos objetivos e programas do governo (temida por poder interferir ou reduzir a autonomia dessas entidades) não foi encampada expressamente pelo legislador.

O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro recomendou um escopo mais modesto para os contratos de gestão, afastando-os de abranger a atividade regulatória, seguindo visão análoga à da que se observa na legislação.

Segundo o grupo de trabalho, *“... de forma muito específica, um contrato de gestão, ainda que possa prever metas para o exercício da fiscalização, deve ser utilizado primordialmente para: acompanhar a implementação de “metas de transparência”, contemplando em especial prazos para o estabelecimento de ouvidorias, padronização dos projetos de consulta pública e atendimento a solicitações dos agentes e consumidores, e estabelecimento de forma e periodicidade dos relatórios a serem enviados ao Congresso.”*

Ainda segundo esse relatório, *“...as condicionalidades do contrato de gestão não devem implicar a restrição de liberdade na tomada de decisões para a implementação das políticas setoriais definidas no contrato ou ensejar a possibilidade de demissão dos dirigentes. (...) Note-se que, a despeito de o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, trazer o contrato de gestão como instrumento de acompanhamento das agências executivas, é importante ressaltar que, no caso das agências reguladoras, é difícil mensurar a qualidade do processo regulatório”.*

Contudo, o receio de esse instrumento vir a ser utilizado indevidamente, fora de seu escopo conceitual e normativo, para forçar um compromisso não oficial da diretoria da agência com certas políticas e decisões governamentais é plausível.

A concretização dessa possibilidade, no entanto, não foi e nem poderia ser detectada no exame da documentação examinada.

Na prática, o poder de aprovar a proposta orçamentária e de liberar as dotações autorizadas pelo Congresso Nacional continua a ser a forma mais efetiva de exercer pressão sobre a diretoria da agência.

Em síntese, os contratos de gestão com as agências reguladoras, além de enfrentarem todos os problemas inerentes aos controles de supervisão sobre as autarquias, bem como os de estabelecimento de metas e indicadores, enfrentam ainda o problema de encontrarem-se na zona nebulosa da não interferência na independência dessas entidades reguladoras.

No ordenamento jurídico brasileiro, a ideia de contrato de gestão está mais associada à eficiência operacional do que ao controle quanto à aderência da atuação da entidade às políticas setoriais, ideia que está subjacente ao debate sobre a submissão das agências reguladoras ao controle mediante contrato de gestão.

Portanto, é nessa dimensão que se deve fazer a discussão sobre agências e contrato de gestão, de forma absolutamente análoga à que se faz com as demais autarquias, no âmbito da regulação das agências executivas.

A ideia de eficiência operacional levou à previsão de celebração de contrato de gestão como requisito para a obtenção da qualificação como agência executiva, de que trata o art. 51 da Lei nº 9.649, de 1998. Segundo esse dispositivo, o Poder Executivo poderá qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que tenha um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor.

Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional devem definir diretrizes, políticas e medidas voltadas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da agência executiva. E os contratos de gestão estabelecer os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como

os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Em troca da assunção de compromissos com o alcance de objetivos e metas, a entidade da administração indireta (autarquia ou fundação) qualificada como agência executiva receberia do Poder Executivo (entenda-se aqui como Poder Executivo o Ministério supervisor, os Ministérios controladores da despesa pública, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda, e, eventualmente, a Casa Civil) o compromisso de disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento das metas e objetivos pactuados.

No contrato de gestão deve haver verdadeira relação entre metas e objetivos a serem alcançados e recursos orçamentários e financeiros. Se não houver ajustamento de meios e fins, não se trata de contrato de gestão. Tratar-se-á de outro instrumento de controle e supervisão ministerial, sob o rótulo de “contrato de gestão”.

Nos contratos examinados, vale ressaltar, verifica-se que nunca foi feita associação entre o compromisso de alcançar certas metas e objetivos e a obrigação de aportar recursos orçamentários e financeiros.

O desempenho de órgãos e entidades públicos está vinculado ao poder decisório de seus dirigentes, nele incluídas as decisões sobre seleção, contratação e remuneração de pessoal; aquisição de bens e serviços; a utilização do orçamento; a capacidade de formular e executar projetos, programas; e a capacidade de gerir, *lato sensu*, a instituição de forma autônoma, sem a necessidade de prévia submissão de decisões a instâncias superiores, ou sem estar sob o permanente risco de verem suas decisões serem desfeitas por aquelas instâncias, ou de serem exonerados, a qualquer momento, sem fundadas razões objetivas de mau desempenho.

O alcance pleno das finalidades pretendidas com a contratualização de resultados, visando à melhoria do desempenho de órgãos e entidades públicos, enfrenta sérias dificuldades em toda a administração pública.

Sob a ótica da efetividade, a utilização de contratos de gestão com as agências reguladoras, como instrumento de promoção de eficiência gerencial e alcance de objetivos previamente definidos, está longe de ser alcançada. E o problema não está na ausência ou insuficiência de normatização.

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira, em larga extensão, não pode ser alterada por mero ato discricionário dos Ministérios. Há necessidade de modificar leis.

Maria Sylvia Di Pietro apontou bem as dificuldades da contratualização: *“Não há dúvida, no entanto, de que no direito brasileiro as dificuldades de utilização desse tipo de contrato são imensas, em face do direito positivo atualmente em vigor em relação às entidades da Administração Indireta. Especialmente a partir da Constituição de 1988, verificou-se a tendência de publicizar o regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Indireta. Praticamente foi igualado o seu regime e o da Administração Direta, em termos de contabilidade, orçamento, controle, licitação, processo de seleção de pessoal etc.”.*

A obtenção dos efeitos pretendidos com a contratualização do controle sobre os órgãos e entidades da administração pública brasileira é matéria de elevada complexidade jurídica e extrema dificuldade operacional (do levantamento de dados à fixação de objetivos e metas, passando pela efetiva conexão entre meios e resultados e responsabilização de dirigentes).

Pouco avançou na administração pública no âmbito das autarquias comuns. Maiores dificuldades se poderiam esperar no âmbito das autarquias especiais, onde esse o efetivo uso de instrumento de controle encontra outros e mais sérios obstáculos.

Visto e legislado como instrumento de controle da “atuação administrativa” o contrato de gestão deixa de ser instrumento de controle do excessivo insulamento das agências, assumindo as feições de controle de meios e de “fins administrativos”, tornando mais frágeis os argumentos em favor de sua instituição obrigatória.

Assim, se o que causa preocupação é o risco de autonomização total das agências em relação aos programas setoriais definidos pelos Ministérios supervisores, o contrato de gestão, na forma como regulado no ordenamento jurídico brasileiro, não é o instrumento adequado para reduzir ou eliminar esse risco.

Questão não menos importante a ser colocada é saber se o desempenho das agências que celebraram contratos de gestão é melhor ou pior, ao das agências que não os celebraram.

Na hipótese de que os desempenhos sejam mais ou menos equivalentes, a resposta óbvia seria: o contrato de gestão não faz diferença.

É compreensível que o período de pouco mais de uma década de prática com os contratos de gestão seja insuficiente para se elaborar uma resposta conclusiva à questão. Entretanto, deve-se ter em mente os custos associados a esses contratos, que não são desprezíveis, caso fique provado que não é a existência de contrato de gestão o fator determinante para o melhor ou pior desempenho de uma agência reguladora.

Não há estudos que evidenciem que os contratos de gestão já celebrados tenham resultado em melhor gestão das agências a eles obrigadas comparativamente às agências que não celebraram contratos com os respectivos ministérios supervisores, mas que estão sujeitas a outras formas de controle.

O projeto de lei nº 3.337, de 2004, e os dois substitutivos a ele elaborados na Câmara dos Deputados, intentam estruturar a prestação de contas e o controle sobre as agências. E o fazem de formas bem distintas.

O art. 9º do PL nº 3.337, de 2004 torna obrigatória para todas as agências a celebração de contrato de gestão e de desempenho com o Ministério a que estiver vinculada, nos termos do art. 37, § 8º, da Constituição. No art. 8º, o projeto prescreve a elaboração de relatório anual circunstanciado de atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo, o qual deverá ser apresentado ao titular do ministério a que se vincula a agência, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.

A apresentação de relatórios anuais ao Congresso Nacional é uma das formas tradicionais de instrumentalizar o controle sobre órgãos, entidades e instituições da administração pública. Na mensagem ministerial que acompanhou o projeto de lei, o controle social, entre outras funções, é visto como “elemento de legitimidade e eficiência na ação regulatória” e de balanceamento da independência das agências reguladoras.

O contrato de gestão, conforme se deduz também da disciplina de sua celebração dada pelo Decreto nº 2.487, de 1998, e pelas finalidades que lhe são atribuídas nos diversos textos normativos, não é o instrumento por excelência para garantir transparência, legitimidade e eficiência na ação regulatória. A isto se prestam melhor outros instrumentos, como a consulta pública, a publicação de relatórios, a publicização das decisões colegiadas, as audiências públicas periódicas no Congresso Nacional, entre outras possibilidades.

Os objetivos do contrato de gestão e de desempenho definidos no projeto de lei são: i) aperfeiçoar o acompanhamento da gestão, promovendo maior transparência e controle social, e ii) aperfeiçoar as relações de cooperação da agência reguladora com o Poder Público, em particular no cumprimento das políticas públicas definidas em lei. Esses objetivos são distintos dos objetivos deduzidos do art. 37, § 8º, da Constituição (ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira/fixação de metas) e dos afirmados pela doutrina. Por esse tipo de contradição se percebe a dificuldade de clarificação das finalidades de um contrato de gestão.

À parte a questão da ampliação da autonomia, o contrato de gestão, ao explicitar metas, objetivos, indicadores e critérios de avaliação, constitui instrumento de ampliação da transparência e da efetividade do controle social. Mas tal intento pode ser conseguido pela determinação de publicização dessas informações, definidas em planos, por exemplo, e não em contrato de gestão. Esse instrumento não é o único que se presta à definição, explicitação e divulgação de metas e objetivos.

O art. 10 do Projeto de Lei nº 3.337, de 2004, deixa claro que as metas a serem estabelecidas referem-se a “metas de desempenho administrativo e de fiscalização”. São metas afetas à gestão operacional da agência e não metas pertinentes aos efeitos de sua atividade regulatória. Assim, nos termos do projeto, o controle da “legitimidade e da eficiência da ação regulatória” não é efetivamente objeto de controle por meio do contrato de gestão.

O substitutivo do Deputado Leonardo Picciani, além do contrato de gestão e do envio de relatório anual de atividades ao Congresso Nacional, prevê a apresentação desse relatório “em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes das duas Casas do Congresso Nacional, para deliberação destas, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, para o exercício anterior, no contrato de gestão, esclarecendo o impacto de suas operações e os resultados alcançados”. Em relação ao projeto de lei, o substitutivo Picciani torna a atuação do Congresso Nacional mais objetiva, ao prever a obrigatoriedade de a agência comparecer perante o Poder Legislativo, em audiência pública, para discutir a avaliação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão.

Sendo uma das grandes questões sobre as agências a de saber como evitar que, dada a autonomia diferenciada de que usufruem, se desgarrem do controle

ministerial e se autonomizem excessivamente, deduz-se que o debate público da atuação regulatória e gerencial da agência, feito no Congresso Nacional, em audiência pública, prévia e devidamente divulgada, com base em relatório anual de atividade e outros, é um dos melhores instrumentos para o controle dessa autonomização excessiva.

Em matéria de contrato de gestão, a inovação substancial está no § 2º do art. 12, segundo o qual o contrato de gestão e de desempenho deverá ser estabelecido a partir de plano de trabalho, compatível com o disposto na Lei Orçamentária Anual, e submetido à apreciação, para fins de aprovação, do conselho de política setorial da respectiva área de atuação da agência reguladora ou de uma das Câmaras do Conselho de Governo, na forma do regulamento.

Exigir que o contrato tenha por base um plano de trabalho compatível com o disposto na lei orçamentária não é uma diretriz adequada. Observa-se que nem sempre a estruturação de alocação de recursos da lei orçamentária será adequada à melhor definição de objetivos e metas. É duvidoso que essa exigência traga algum benefício ao enfrentamento dos problemas relacionados ao contrato de gestão: clara e quantificável definição de objetivos e metas, definição de indicadores adequados e coerentes, conexão entre meios e fins, possibilidades de responsabilização, conexão entre os objetivos e metas com as políticas setoriais, nem sempre expressas em programas orçamentários. Desse modo, tal exigência pode dificultar ainda mais o alcance desses objetivos.

A questão de vinculação do contrato ao orçamento aparece também no *caput* do art. 13 do substitutivo: “O contrato de gestão e de desempenho deverá observar as metas físicas associadas ao orçamento da Agência aprovado pela Lei Orçamentária Anual”. O exame das metas previstas nos contratos de gestão analisados deixa muito claro que tais metas nada têm a ver com metas físicas de ações orçamentárias. Sempre haverá casos em que isso será possível, assim como, na maior parte das vezes, tal associação não será possível. Promover essa vinculação nada agrega ao esforço de tornar o contrato de gestão, se vier a ser mantido como exigência geral feita às agências, um instrumento útil de promoção da melhoria do desempenho gerencial dessas entidades.

Caracterizado o contrato de gestão como um instrumento gerencial, afastado da ação regulatória da agência, e, logo, inadequado para controlar a excessiva autonomização da agência, objetivo que tem estado subjacente à renitente defesa de sua instituição, mas excluído implicitamente do texto legal e dos projetos em

tramitação, as agências reguladoras poderiam, para fins de supervisão voltada ao implemento de uma cultura de resultados, enquadrar-se como os demais órgãos e entidades no rol de candidatos a agências executivas, submetendo-se ao que dispõe o Decreto nº 2.748 de 1998. O contrato de gestão não seria obrigatório, mas facultativo.

Sendo facultativo o contrato, deverá observar ao que dispuser a lei de que trata o art. 37, § 8º, bem como o Decreto nº 2.748, de 1998, não havendo necessidade de lei específica para as agências reguladoras. A lei, quando vier a ser editada, deve ser geral, a lei de que trata o referido dispositivo constitucional.

Um segundo substitutivo foi elaborado, pelo Deputado Ricardo Barros, mas não apresentado formalmente. Esse substitutivo elimina a figura do contrato de gestão e institui um novo modelo de controle e gestão de resultados para as agências reguladoras.

Uma alteração de extrema relevância e quase imperceptível é feita no parágrafo único do art. 3º: “Cada Agência Reguladora deverá corresponder a um órgão orçamentário do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal”. Nesse dispositivo promove-se, sem muito alarde, uma modificação substancial na relação orçamentária entre as agências e os Ministérios supervisores. Deixam de ser unidade orçamentária, vinculada a um órgão orçamentário (o Ministério) para se tornarem elas próprias órgãos orçamentários.

Tal modificação não guarda consonância com dispositivos das leis de criação das agências que determinam que elas submetam suas propostas de orçamento aos respectivos Ministérios vinculadores.

Questiona-se, também, a pertinência de essa lei geral tratar de matéria orçamentária, que hoje é veiculada na Lei nº 4.320, de 1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma lei complementar aplicável a toda a administração pública, que inviabiliza a concessão de autonomia orçamentária e financeira de forma irrestrita, nas leis de diretrizes orçamentárias e no texto das próprias leis orçamentárias anuais. Pelas razões apontadas entende-se que o dispositivo deve ser suprimido.

O substitutivo Ricardo Barros cria dois novos instrumentos em lugar do contrato de gestão: o plano estratégico de trabalho e plano de gestão e desempenho.

A prescrição de que o Plano Estratégico de Trabalho seja compatível com o disposto no Plano Plurianual em vigência é problemática, por ser uma proposição extremamente aberta. Compatível com o que exatamente? Compatível com os macro objetivos? O plano estratégico deverá ser estruturado pelos mesmos programas que constam do plano plurianual? Se a exigência de compatibilidade se der nesse nível, haverá um completo engessamento do modo de se conceber estratégias e formular planos estratégicos. Se vier a ocorrer em níveis mais elevados da estruturação do PPA, quase sempre será possível evidenciar algum tipo de compatibilidade. É necessário estabelecer claramente que relação se deseja entre plano estratégico de trabalho e plano plurianual, com que finalidade, ou, então, deve-se excluir tal dispositivo, que em nada orienta objetivamente a concepção do planejamento estratégico e onera os formuladores com dúvidas desnecessárias sobre como elaborá-lo.

Ao substituir o contrato de gestão pelo plano estratégico de trabalho e o plano de gestão e desempenho, o substitutivo também alterou a finalidade do controle. Na disciplina do contrato de gestão, o projeto de lei e o substitutivo Picciani afastavam as atividades regulatórias e normativas do escopo do controle por meio desse instrumento. O substitutivo Ricardo Barros expressamente os inclui, pois o plano estratégico deve estabelecer metas, objetivos e resultados esperados relativos às competências e atribuições regulatórias, fiscalizatórias, normativas e à gestão da agência.

O substitutivo, portanto, trata de estratégias que dizem respeito a muito mais do que realizações materiais, quantificáveis. Tem a ver também com os objetivos da regulação do mercado por meio de normatizações.

No art. 20, o substitutivo apresenta uma inovação radical e extremamente controversa: “A execução orçamentária e financeira das Agências Reguladoras vinculada às metas de desempenho administrativo e operacional fixadas no Plano de Gestão e Desempenho não se sujeitará a limites nos seus valores para movimentação, empenho e pagamento”.

As agências são excluídas do contingenciamento. Essa exclusão é um dos instrumentos de ampliação da autonomia orçamentária de que trata o art. 37, § 8º, da Constituição. Mas, ainda na forma do texto constitucional, a ampliação da autonomia orçamentária deveria se dar por meio de contrato e nos termos da lei (ainda por ser editada). O substitutivo concede às agências essa excepcionalidade,

reclamada por toda a administração pública, fora do âmbito de um contrato de gestão.

Deve ser observado, mais uma vez, que o contingenciamento e a exclusão do contingenciamento estão regulados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias excluir do contingenciamento entidades, programas, despesas ou qualquer outra categoria orçamentária. Além de juridicamente questionável o fato de esse projeto de lei geral das agências tratar de matéria orçamentária e de matéria já regulada em lei complementar, como mencionado, tal previsão abriria um precedente geral que levaria outros órgãos e entidades a pressionar por condições idênticas.

A Constituição previu o meio adequado para ampliação da autonomia, a ser viabilizado por lei que disporá sobre a duração do contrato, a remuneração de pessoal, e os direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes. A Lei nº 9.649, de 1998, em seu artigo 51, ao regular a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas, estabeleceu o procedimento para ampliação da autonomia dessas entidades, entre eles o asseguramento de recursos orçamentários. Portanto, a ampliação da autonomia das agências reguladoras pode ser alcançada por meio do que está regulado para a qualificação de agências executivas.

O controle do risco de autonomização excessiva das agências não está necessariamente vinculado à ampliação de sua autonomia orçamentária e financeira. Esse controle é algo bastante distinto dos controles de resultados que se intenta, em toda a administração, alcançar por meio dos contratos de gestão. Uma forma de exercer esse controle é a ampliação da transparência das ações regulatórias das agências. Nesse sentido, o substitutivo Ricardo Barros inova em relação ao substitutivo Picciani e ao projeto de lei, instituindo a Agenda Regulatória.

O que se observa em toda essa análise é que se pretendeu no passado, e se pretendeu também em projeto de lei, utilizar o contrato de gestão como instrumento de controle das agências quanto à sua excessiva independência, mas tal instrumento não se presta a essa finalidade específica.

Tanto o projeto de lei quanto os substitutivos preveem instrumentos de ampliação da transparência e instrumentalização da supervisão ministerial, do controle social, do controle externo e do controle pelo Congresso Nacional sobre a atividade regulatória e normativa das agências: relatórios de atividades anuais,

audiências públicas, planejamento estratégico, agenda regulatórias, consultas públicas, ouvidoria, entre outros.

As agências se ressentem de maior autonomia para plena realização de seus objetivos, em relação a aspectos orçamentários, de aquisições de bens e serviços e de contratação e remuneração de pessoal, mas isso não é um problema apenas delas. É algo que atinge toda a administração pública.

Assim, o enfrentamento do decantado problema da relação entre resultados e meios e do alcance de maior eficiência no desempenho das atribuições legais não necessariamente deve ser feito numa lei geral específica para as agências. E nem é preciso ser feito para se enfrentar o outro problema tão discutido, qual seja, a contenção da autonomização excessiva. Aquele pode ser enfrentado pelas prescrições gerais aplicáveis a toda a administração.

Se ainda assim a intenção legislativa for a de fortalecer as agências, conferindo-lhes prerrogativas orçamentárias excepcionais, o projeto de lei deve tratar esses objetivos separadamente e com maior consistência, em vez de misturá-los de forma pouco clara e consistente, como se verifica.

A concatenação de estratégia, ações gerenciais, metas e orçamentos continuamente desejada pelos governos em busca de maior eficiência, por meio de diferentes planos que se devem harmonizar, é um problema. Contrato de gestão é outro, embora possa se harmonizar com a cadeia de planos. Controle da atividade regulatória (normatização e decisões técnicas e sancionatórias) é um terceiro problema, ainda mais complexo, e não controlável, em regra, por planos e contratos de gestão.

Diante das inconsistências constatadas na detalhada análise do PL nº 3.337, de 2004, e de seus substitutivos, conclui-se que devem ser reavaliados, à luz do que foi analisado e constatado neste trabalho. Nessa linha, a proposta de substitutivo apresentada no **Anexo I** visa fornecer um ponto de partida coerente e consistente para a elaboração de uma lei mais harmoniosa e consentânea com seus objetivos de controle da gestão e da ação regulatória das agências.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1 Referências legais:

- Constituição da República Federativa do Brasil.
- Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.
- Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.
- Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
- Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.
- Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.
- Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.
- Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.
- Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.
- Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998.
- Lei nº 9.782, de 26 de janeiro 1999.
- Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.
- Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.
- Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000.
- Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.
- Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004.
- Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004.
- Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997.
- Decreto n.º 3.029, de 16 de abril de 1999.

- Decreto nº 3.327, de 5 de janeiro de 2000.
- Decreto nº 3.692, de 19 de dezembro de 2000.
- Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.
- Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007.
- Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.
- Portaria Conjunta Ministério da Saúde/Anvisa, de nº 174, de 23 de fevereiro de 2000.
- Portaria Anvisa nº 939, de 24 de julho de 2008.
- Portaria Anvisa nº 354, de 11 de agosto de 2006.
- Portaria Anvisa nº 1.577, de 23 de dezembro de 2008.
- Portaria Conjunta Ministério da Saúde/ANS nº 771, de 22 de julho de 2011

5.2 Referências bibliográficas

_____ BRASIL. Ministério de Minas e Energia – MME. Relatórios de Gestão Aneel2003/2011.

_____ BRASIL. Ministério da Saúde - MS. Relatórios de Gestão Anvisa 2003/2011.

_____ BRASIL. Ministério da Saúde – MS. Relatórios de Gestão ANS 2003/2011.

_____ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Relatórios de Gestão ANA 2003/2011.

SANTOS, Luiz Alberto **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado.**/Luiz Alberto dos Santos. – Brasília:DIAP, 2000.

ALVES, Flávia Neves Rocha; PECILL, Alketa. **Análise de Impacto Regulatório: uma nova ferramenta para a melhoria da regulação na Anvisa.** Rev. Saúde Pública, 2011.

CRUZ, Verônica. **Transparência e Accountability na Regulação da Vigilância Sanitária no Brasil**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo v. 10, n. 3 p. 90-114 Nov. 2009/Fev. 2010.

LOURENÇO, Adriana Nickel. **Regendo a Atividade Regulatória: A Nova Legislação das Agências Reguladoras Federais no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro, 2010.

MATTOS, César Costa Alves de; MUELLER, Bernardo. **Regulando o Regulador a proposta do Governo e a Anatel**. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 10(3): 517-546, set./dez. 2006.

MOREIRA, Elka Maltez de Miranda; COSTA, Ediná Alves. **Avaliação de desempenho da Agência Nacional de Vigilância Sanitária no modelo de contrato de gestão**. Ciência & Saúde Coletiva, 15(Supl. 3):3381-3391, 2010.

PACHECO, Regina Silva. **Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle**. RAP Rio de Janeiro 40(4):523-43, Jul . /Ago. 2006.

PÓ, Marcos Vinicius. **A Accountability no modelo regulatório brasileiro: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS)**. São Paulo, 2004.

SANTOS, Maria Zilma dos. **A Institucionalização do Planejamento na Anvisa**. Salvador, 140 p. 2007.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. Tese de Doutorado. Universidade Federal da Bahia. Salvador – 2007.

TEIXEIRA, Victor Eptácio Cravo. **Agências Reguladoras e o mito da independência: uma visão interdisciplinar dos mecanismos institucionais de interação no âmbito da Anatel**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010.

A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. Revista de Administração Pública, jul/set 2009, v. 39, n. 3, p. 43.

ANEXOS

I – Proposta de Substitutivo ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.337, de 2004

Art. A. O presidente da agência reguladora será nomeado pelo Presidente da República, por ele escolhido dentre os membros da diretoria colegiada.

Art. B. A agência elaborará plano estratégico, a ser apresentado por seu presidente ao Ministro da pasta a que esteja vinculada, no prazo de cento e oitenta dias de sua nomeação, após ser aprovado pela diretoria colegiada.

§ 1º O plano estratégico abrangerá um período de quatro anos e será revisto sempre que necessário.

§ 2º Constarão do plano estratégico a agenda de gestão, a agenda de fiscalização e a agenda regulatória, dentre outros conteúdos.

§ 3º Compõem a agenda de gestão a análise das condições operacionais da agência e a explicitação da estratégia, dos objetivos e das metas pertinentes ao desenvolvimento e aprimoramento organizacional da agência.

§ 4º Compõem a agenda de fiscalização a análise do setor regulado sob a perspectiva da ação fiscalizadora da agência e a explicitação da estratégia, dos objetivos e das metas de fiscalização para o período de abrangência do plano estratégico.

§ 5º Compõem a agenda regulatória a análise do setor regulado sob a perspectiva da ação regulatória da agência e a explicitação dos temas prioritários a serem normatizados e decididos, bem como a estratégia, os objetivos e as metas referentes a campo regulatório.

§ 6º O Ministério ao que se vincula a agência participará da formulação do plano estratégico.

Art. C. Anualmente, o presidente da agência reguladora encaminhará ao Ministro da pasta a que esteja vinculada, juntamente com a proposta orçamentária, o Plano de Gestão Anual-PGA, aprovado pela diretoria colegiada.

§ 1º O plano de gestão anual apresentará os objetivos e metas da agência para o exercício seguinte àquele em que é elaborado, conterá a avaliação da execução do plano de trabalho do ano anterior, a análise da conjuntura do setor regulado e das condições operacionais, orçamentárias e financeira da agência, entre outras matérias que dele poderão constar.

§ 2º Compete ao Ministério ao qual se vincula a agência definir, previamente, a forma, a complementação e o detalhamento do conteúdo do PGA que lhe será apresentado.

Art. D. A agência elaborará Relatório de Gestão, Fiscalização e Regulação-RGFR, anualmente, a ser encaminhado por seu presidente ao Ministro da pasta à qual esteja vinculada, no prazo de sessenta dias após o encerramento do exercício financeiro, devidamente aprovado pela diretoria colegiada.

§ 1º O RGFR, dentre outros conteúdos, conterá:

I - análise do setor regulado;

II – ampla análise da atuação da agência no que tange aos temas de maior relevância social, econômica e ambiental afetos às suas atribuições;

III – ampla análise da aderência da atuação da agência às políticas, programas e projetos governamentais atinentes ao setor regulado;

IV – síntese do plano estratégico em vigor e avaliação de sua implementação, sob as dimensões da gestão, da agenda de fiscalização e da agenda regulatória;

V – avaliação da execução do plano de gestão anual do exercício anterior e apresentação de sua síntese para o exercício corrente.

§ 2º Compete ao Ministério ao qual se vincula a agência definir, previamente, a forma, a complementação e o detalhamento do conteúdo do RGFR.

Art. E. No prazo de noventa dias após o início do exercício financeiro, o presidente da agência reguladora apresentará o relatório de gestão, fiscalização e regulação perante as comissões competentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

§ 1º O RGFR será apresentado em audiência pública, amplamente divulgada.

§ 2º Na mesma audiência pública, o Ministério ao qual se vincula a agência apresentará e avaliará as políticas, programas e projetos setoriais objeto da ação regulatória e fiscalizatória da agência.

§ 3º A divulgação da audiência pública ocorrerá com, no mínimo, dez dias úteis de antecedência em relação à data em que será realizada, devendo ser dado ao RGFR ampla divulgação, com a mesma antecedência.

Art. F. A autonomia gerencial, financeira e orçamentária das agências será ampliada mediante qualificação como agências executivas, nos termos da legislação específica.

II – Roteiros das entrevistas realizadas junto às Agências

Observação: Os textos enviados pelas Agências foram mantidos na íntegra, sendo ajustados apenas quanto à formatação.

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Contrato nº 06/2012 – Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão no período de 2003 a 2011

Consultor responsável: ILVO DEBUS – Tel. p/contato: (61) 9987-8580 / 3034-5240 E-mail: idebus@uol.com.br

Agência pesquisada: Agência Nacional de Águas – ANA

Responsável pelas informações (Nome, cargo, endereço, setor, telefone e e-mail p/contato):

Anna Flávia de Senna Franco

Assessora de Planejamento

End: Setor Policial, Área 5, Quadra 3, Bloco M, sala 124
70.610-200 Brasília, DF

Tel: 2109-5514

Email: anna.franco@ana.gov.br

RESPOSTA A

Contrato de Gestão que trata da relação entre a Agência Reguladora e o respectivo Ministério no qual se encontra vinculada, conforme previsto no Capítulo IV, artigo 10 do Decreto nº 3.692, de 2000 e referido no Projeto de Lei nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo (Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras).

COMENTÁRIO GERAL:

Embora previsto no Decreto nº 3.692 de 2000, Artigo 10: “A administração da ANA será regida por Contrato de Gestão negociado entre o seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado do Meio Ambiente...”, esse instrumento não foi formalizado em função de diversas motivações registradas no processo de proposição negociada entre a ANA e o Ministério. Observa-se que, conforme o parágrafo 2º, do artigo 10 do decreto: “A inexistência do contrato de gestão não impedirá o normal desempenho da ANA no exercício de suas competências.”

Orientações sobre o questionário:

- 1) As informações a seguir serão complementadas por entrevista e/ou contato telefônico, no que for necessário.
- 2) As respostas ao questionário destinam-se a subsidiar e complementar o teor do relatório final. Havendo dúvida em relação a algum item, os consultores estarão à disposição para esclarecer e eventualmente dispensar o seu preenchimento, caso não seja considerado relevante.
- 3) Além dos itens apresentados a seguir, o responsável pelo seu preenchimento poderá adicionar outras questões que possam contribuir para os objetivos do trabalho.

Questões para a entrevista:

I - Política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos

1. Na visão da ANA, a política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos é considerada:
 - () Totalmente adequada, não necessitando de aprimoramento nem revisão a curto e médio prazo
 - (x) Adequada, porém necessitando de aprimoramento e revisão a curto/médio prazo
 - () Pouco adequada, necessitando de imediata e substancial reformulação
 - () Totalmente inadequada, devendo ser reformulada pelas seguintes razões:

Comentário: A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 1997, define os fundamentos e diretrizes para a gestão dos recursos hídricos no país e estabelece como instrumentos: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de

recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos. A Lei também cria o “Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, com a participação de diversas instâncias colegiadas de representação dos múltiplos interesses envolvidos na gestão das águas, sejam órgãos da federação, setores usuários de água, as associações voltadas para o tema e a sociedade em geral.

Conforme estabelecido na Lei, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é formado pelos seguintes entes:

I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

II – a Agência Nacional de Águas;

III – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;

IV – os Comitês de Bacia Hidrográfica;

V – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; e

VI – as Agências de Água.

Ao longo dos 15 anos de vigência da Lei nº 9.433, de 1997, tem-se registrado importantes avanços na gestão de recursos hídricos no país. Entretanto, considerando principalmente a complexidade do arranjo institucional proposto e os desafios a ele inerentes, há necessidade de um permanente aprimoramento dos instrumentos e mecanismos de gestão com vistas a assegurar maior efetividade aos resultados pretendidos.

2. Para a formulação e/ou reformulação da política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos a participação da ANA tem sido:
- () De participação ativa, com a apresentação de propostas e soluções para sua implementação
 - () De participação subsidiária, mediante solicitação do Ministério supervisor
 - () De participação eventual, em questões de menor relevância
 - () De pouca ou nenhuma participação.
- (Não houve resposta, apenas o comentário a seguir)

Comentário: A ANA integra o “Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos” e tem como atribuição legal (Lei nº 9.984/00) a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. No âmbito de suas atribuições, tem contribuído para subsidiar tecnicamente as deliberações do Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, que é a instância colegiada legalmente instituída para estabelecer as diretrizes complementares de implementação da Política Nacional, entre outras deliberações estratégicas

para a gestão de recursos hídricos. O CNRH é composto por representantes de órgãos da União, dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, dos Usuários e de Organizações Cíveis.

II - Elaboração e conteúdo de Contratos de Gestão

1. Além da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, quais outras normas regem a celebração e a execução de Contratos de Gestão com entidades delegatárias das funções de Agências de Águas?

Não se aplica à resposta A.

2. Dos itens abaixo, assinalar o que mais se aproxima da sistemática de elaboração dos Contrato de Gestão em vigor:

- Seu teor é negociado pela direção da ANA com a entidade delegatária
- A ANA elabora minuta e encaminha para apreciação da entidade delegatária
- Sempre é elaborado pela ANA, tendo por base a versão anterior do contrato, com alguns pequenos ajustes
- outra sistemática (DESCREVER):

Não se aplica à resposta A.

3. As premissas que tem orientado a elaboração de Contratos de Gestão compreendem:

- A política do Governo Federal para o setor de atuação da ANA
- As orientações emanadas do Ministério supervisor
- O planejamento estratégico da ANA
- Outras premissas (DESCREVER):

Não se aplica à resposta A.

III – Execução dos Contratos de Gestão

1. No tocante ao cumprimento da missão da ANA, a execução dos contratos de gestão celebrados até o presente exercício pode ser considerada:

- Plenamente adequada
- Razoavelmente adequada
- Inadequada em alguns aspectos (DESCREVER)
- Totalmente inadequada, pelos seguintes motivos (DESCREVER)

Não se aplica à resposta A.

2. Dos fatores abaixo enumerados, solicita-se atribuir um peso variando de 1 a 5, (sendo 1 = Não relevante; 2 = Pouco relevante; 3 = Moderadamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Totalmente relevante) para a contribuição de cada um desses fatores como óbice para se atingir os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão:
- (4) Arcabouço normativo aplicável à ação da ANA
 - (2) Relacionamento com o Ministério supervisor
 - (2) Disponibilidade de recursos humanos em número e qualificação necessários
 - (3) Grau de independência e autonomia conferido à ANA para o cumprimento da sua missão
 - (2) Contingenciamento dos recursos do orçamento anual a cargo da ANA
 - (*ver comentário item V) Outros fatores a seguir enumerados:

IV – Avaliação da Execução do Contrato de Gestão

Não se aplica à resposta A.

1. Existem metodologia e procedimentos claramente definidos para se avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos nos contratos de gestão? Em caso afirmativo, descrever sucintamente como é feita a referida avaliação.
2. Os dados obtidos na avaliação do cumprimento dos objetivos e metas dos contratos de gestão permitem aferir o grau de efetividade da sua execução de modo:
 - () Totalmente confiável
 - () Razoavelmente confiável
 - () Pouco confiável
 - () Não confiável, pelos seguintes motivos (DESCREVER):

(Não houve resposta)

V – Conteúdo do PL nº 3337/2004 e seu substitutivo

Considerando que o substitutivo ao PL nº 3.337, de 2004, de autoria do Dep. Ricardo Barros, prevê a substituição do contrato de gestão por outros instrumentos, como consta do art. 14 do citado documento:

“Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

I – do Plano Estratégico de Trabalho vigente, previsto no art. 15 desta Lei;

II – do Plano de Gestão e Desempenho do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.”,

Pergunta-se:

1. A Direção da ANA tem algum posicionamento firmado em relação à mudança proposta?
2. Em caso afirmativo, descrever sucintamente esse posicionamento, incluindo possíveis alternativas à mudança proposta.

COMENTÁRIO:

Em primeiro lugar, cabe mencionar que, embora a ANA não tenha posição definitiva da instituição sobre o tema, entende ser necessário o aprimoramento da proposta prevista no PL das Agências, que substitui o contrato de gestão entre as Agências reguladoras e os ministérios supervisores, pelos instrumentos acima citados. Nesse sentido, tem participado intensamente de discussões e se manifestado, em conjunto com as demais Agências Reguladoras e em várias oportunidades, sobre aspectos relacionados à questão.

Quanto ao instrumento de Contrato de Gestão a ser firmado com os Ministérios supervisores como instrumento de supervisão das Agências, há dúvidas quanto à eficácia desse instrumento e o valor agregado aos resultados das Agências e, sendo assim, entende-se pertinente a proposição de sua exclusão do PL.

Para melhor aprofundar a questão, sugere-se uma avaliação do PRO-REG quanto à eficácia dos Contratos de Gestão em vigência na ANS, Anvisa e Aneel, buscando avaliar os ganhos que agregam à atuação das Agências e se justificam os esforços e custos desse processo.

Observa-se que, mesmo estando previsto no decreto nº 3.337, de 2004, a formalização do Contrato de Gestão da ANA com o MMA não foi efetivada, apesar das diversas iniciativas nesse sentido, decorrente de fatores como:

- **Os Ministérios não possuem a prerrogativa para assegurar os recursos e demais condições necessárias ao cumprimento das metas pactuadas (prerrogativa do Congresso Nacional, Ministério do Planejamento e outros). Dessa forma, descaracteriza-se o preceito fundamental do Contrato de Gestão: flexibilidade, autonomia e responsabilização;**

- No caso específico da atuação da ANA no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos, o papel de supervisão da Política é exercido pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o qual estabelece, por meio de Resolução, por prerrogativa legal, as prioridades para aplicação dos recursos, envolvendo as ações da ANA. Dessa forma, será ineficaz (ou redundante) a pactuação de metas com o Ministério ao qual se vincula; e
- É conceitualmente conflitante com a capacidade de promover a ampliação da autonomia, como é o caso das agências executivas, pois legalmente as Agências Reguladoras têm sua autonomia definidas em lei.

Quanto aos novos instrumentos propostas no substitutivo ao PL 3337/2004, foi explicitada a posição das agências na Nota Técnica 01/2008 transcrita abaixo, o qual vem sendo atualmente rediscutido, sem contudo haver alteração no posicionamento geral adotado, a saber:

“Nos arts. 13 a 17, o Projeto de Lei dispõe sobre os novos instrumentos e o modelo de prestação de contas das Agências Reguladoras, em substituição ao Contrato de Gestão firmado com os Ministérios supervisores, previsto atualmente para parte das Agências.

Os três novos Instrumentos previstos no substitutivo são: o Relatório Anual Circunstanciado; o Plano Estratégico de Trabalho, com periodicidade quadrienal e revisão anual; e o Plano de Gestão e Desempenho, com periodicidade anual. O PL também define uma série de procedimentos para elaboração, discussão pública, encaminhamento e apresentação dos referidos documentos.

O entendimento das Agências Reguladoras federais é de que o aprimoramento do processo de planejamento e controle das ações governamentais deve se dar no sentido do aperfeiçoamento e complementação dos processos de planejamento governamental já existentes, aos quais as Agências Reguladoras estão atreladas por força de dispositivos constitucionais e normativos, evitando-se excesso de instrumentos, cuja efetividade e coerência poderão ficar comprometidas.

Cabe considerar os esforços empreendidos nos últimos anos para instituição de mecanismos de planejamento necessários à transparência e ao controle da atuação institucional.

Nessa linha, sem comprometimento da transparência da programação das Agências, e buscando solucionar redundâncias, garantir a operacionalização, qualidade, transparência e a efetividade dos mecanismos de controle e prestação de contas, propõe-se a simplificação dos instrumentos, focando naqueles necessários e efetivos para o propósito do controle social.

Esses instrumentos deverão ser disponibilizados nos sites das Agências na Internet, garantindo sua ampla transparência.

Os procedimentos de acompanhamento e avaliação deverão ser regulamentados pelas Agências, respeitando as características e diversidade dos desafios e dos modelos de gestão próprios de cada setor, bem como as experiências e mecanismos de discussão já utilizados.”

A proposta é que seja definido apenas um documento que estabeleça com clareza os desafios e metas de nível estratégico e os resultados pretendidos para o país, (o que inclui a Agenda Regulatória Prioritária das Agências), e estabelecida anualmente a apresentação do Dirigente das agências no Congresso Nacional, para expor e discutir os avanços alcançados e dificuldades enfrentadas.

VI – Documentação solicitada

Solicita-se anexar ao presente roteiro:

1. Os relatórios e/ou pareceres de avaliação dos contratos de gestão executados referentes ao períodos de 2003 a 2012.
2. Pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos originados dos órgãos de controle sobre a execução dos contratos de gestão referentes ao período de 2003 a 2012.
3. Atas das reuniões da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão.

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Contrato nº 06/2012 – Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão no período de 2003 a 2011

Consultor responsável: ILVO DEBUS – Tel. p/contato: (61) 9987-8580 / 3034-5240 E-mail: idebus@uol.com.br

Agência pesquisada: Agência Nacional de Águas – ANA

Responsável pelas informações (Nome, cargo, endereço, setor, telefone e e-mail p/contato):

Rodrigo Flecha

Superintendente

Superintendência de Apoio à Gestão de Recursos Hídricos

End: Setor Policial, Área 5, Quadra 3, Bloco M, sala 124

70.610-200 Brasília, DF

Tel: 2109-5209

Contato: osman.silva@ana.gov.br

RESPOSTA B

Contrato de Gestão que trata da relação entre a ANA e as Entidades Delegatárias de funções de Agências de Águas, cujo marco legal é a *Lei nº 10.881/2005*.

Orientações sobre o questionário:

- 1) As informações a seguir serão complementadas por entrevista e/ou contato telefônico, no que for necessário.
- 2) As respostas ao questionário destinam-se a subsidiar e complementar o teor do relatório final. Havendo dúvida em relação a algum item, os consultores estarão à

disposição para esclarecer e eventualmente dispensar o seu preenchimento, caso não seja considerado relevante.

3) Além dos itens apresentados a seguir, o responsável pelo seu preenchimento poderá adicionar outras questões que possam contribuir para os objetivos do trabalho.

Questões para a entrevista:

I - Política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos

4. Na visão da ANA, a política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos é considerada:

Totalmente adequada, não necessitando de aprimoramento nem revisão a curto e médio prazo

Adequada, porém necessitando de aprimoramento e revisão a curto / médio prazo

Pouco adequada, necessitando de imediata e substancial reformulação

Totalmente inadequada, devendo ser reformulada pelas seguintes razões:

5. Para a formulação e/ou reformulação da política do Governo Federal para o setor de Recursos Hídricos a participação da ANA tem sido:

De participação ativa, com a apresentação de propostas e soluções para sua implementação

De participação subsidiária, mediante solicitação do Ministério supervisor

De participação eventual, em questões de menor relevância

De pouca ou nenhuma participação.

II - Elaboração e conteúdo de Contratos de Gestão

3. Além da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004, quais outras normas regem a celebração e a execução de Contratos de Gestão com entidades delegatárias **das funções de Agências de Águas?**

Nos rios de domínio da União onde foi instituída a cobrança pelo uso das águas, os principais normativos são:

- **Resolução ANA nº 451, de 27 de outubro de 2006, que dispõe do Manual Operativo para os Programas de Trabalho dos Contratos de Gestão e que**

tem o objetivo de “orientar a execução do Programa de Trabalho, a elaboração de Relatórios de Gestão e seu processo de avaliação”;

- Resolução ANA nº 308, de 6 de agosto de 2007, que dispõe sobre os procedimentos para arrecadação das receitas oriundas da cobrança pelo uso de recursos hídricos em corpos d’água de domínio da União;
- Resolução ANA nº 306, de 26 de maio de 2008, que estabelece procedimentos para a seleção e recrutamento de pessoal;
- Portaria ANA nº 53, de 24 de fevereiro de 2010, que estabelece procedimentos e rotinas para avaliação da prestação de contas de Entidades Delegatárias de funções de Agência de Água.
- Resolução ANA nº 552, de 8 de agosto de 2011, que estabelece procedimentos de compra e contratação de obras e serviços;
- Resolução ANA nº 146, de 4 de maio de 2012, que constitui a Comissão de Avaliação dos Contratos de Gestão e suas atribuições; e
- Resolução ANA nº 498, de 10 de setembro de 2012, que constitui a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão e suas atribuições.

Ressalta-se que, atualmente, a ANA possui cinco Contratos de Gestão assinados com Entidades Delegatárias para o exercício de funções de Agência de Água:

- Contrato de Gestão nº 014/ANA/2004, celebrado em 01/09/2004 com a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP;
- Contrato de Gestão nº 003/ANA/2011, celebrado em 27 de janeiro de 2011, com a Fundação Agência das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – Agência PCJ;
- Contrato de Gestão nº 014/ANA/2010, celebrado em 30 de junho de 2010 com a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas Peixe Vivo – AGB Peixe-Vivo;
- Contrato de Gestão nº 072/ANA/2011, celebrado em 26 de outubro de 2011 com o Instituto BioAtlântica – Ibio; e
- Contrato de Gestão nº 006/ANA/2012, celebrado em 19 de março de 2012, com a Associação Multissetorial de Usuários de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Araguari – ABHA. Convém ressaltar que, neste caso, o repasse de recursos não se dá a partir da cobrança pelo uso da água cuja arrecadação se dá na bacia, mas sim com recursos originados da compensação financeira paga pelo setor elétrico para a ANA.

4. Dos itens abaixo, assinalar o que mais se aproxima da sistemática de elaboração dos Contrato de Gestão em vigor:

- () Seu teor é negociado pela direção da ANA com a entidade delegatária

() A ANA elabora minuta e encaminha para apreciação da entidade delegatária

() Sempre é elaborado pela ANA, tendo por base a versão anterior do contrato, com alguns pequenos ajustes

(x) outra sistemática (DESCREVER):

A minuta do Contrato de Gestão é elaborada pela ANA (Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão - CACG/SAG), após negociar seus termos com os signatários, qual seja, a Entidade Delegatária e o Grupo de Acompanhamento do Contrato de Gestão, que representa o respectivo comitê de bacia.

6. As premissas que tem orientado a elaboração de Contratos de Gestão compreendem:

() A política do Governo Federal para o setor de atuação da ANA

() As orientações emanadas do Ministério supervisor

() O planejamento estratégico da ANA

(x) Outras premissas (DESCREVER):

Os objetivos e metas que têm como referência básica o Plano de Recursos Hídricos da respectiva bacia hidrográfica, elaborado pela Entidade Delegatária e aprovado pelo Comitê de Bacia.

Obs.: premissa= resposta formulada em função da linha de raciocínio B.

III – Execução dos Contratos de Gestão

3. No tocante ao cumprimento da missão da ANA, a execução dos contratos de gestão celebrados até o presente exercício pode ser considerada:

() Plenamente adequada

() Razoavelmente adequada

() Inadequada em alguns aspectos (DESCREVER)

() Totalmente inadequada, pelos seguintes motivos (DESCREVER)

4. Dos fatores abaixo enumerados, solicita-se atribuir um peso variando de 1 a 5, (sendo 1 = Não relevante; 2 = Pouco relevante; 3 = Moderadamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Totalmente relevante) para a contribuição de cada um desses fatores como óbice para se atingir os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão:

() Arcabouço normativo aplicável à ação da ANA

() Relacionamento com o Ministério supervisor

- () Disponibilidade de recursos humanos em número e qualificação necessários
- () Grau de independência e autonomia conferido à ANA para o cumprimento da sua missão
- () Contingenciamento dos recursos do orçamento anual a cargo da ANA
- () Outros fatores a seguir enumerados:

IV – Avaliação da Execução do Contrato de Gestão

3. Existem metodologia e procedimentos claramente definidos para se avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos nos contratos de gestão? Em caso afirmativo, descrever sucintamente como é feita a referida avaliação.

Sim, existem metodologia e procedimentos claramente definidos. No Programa de Trabalho de cada Contrato de Gestão existem 5 macro-indicadores temáticos, no qual é atribuído para cada indicador um conjunto de metas que vêm acompanhadas de ‘critérios de avaliação’ e do detalhamento desses critérios de avaliação, assim como assim como da fórmula de cálculo das notas para cada indicador.

Na última página do Programa de Trabalho vem discriminada a ‘planilha de avaliação’, que se destina à apuração das metas parciais e final.

Adicionalmente, a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão-CACG, em conjunto com a Comissão de Avaliação dos Contratos de Gestão-CAV, divulga ao final de cada ano o ‘Calendário de Atividades’ do ano subsequente. No referido calendário,, encontram-se previstas, dentre outras atividades, as datas-marco e as finalidades dos encontros entre a CAV e os signatários dos respectivos Contratos de Gestão (Entidades Delegatárias, CACG e os representantes dos comitês de bacia) para fins de avaliação quanto ao cumprimento das metas estabelecidas no Programa de Trabalho.

A avaliação propriamente dita dos Relatórios de Gestão (aspectos técnicos) e do Relatório de Prestação de Contas (aspectos financeiros) das Entidades Delegatárias é realizada anualmente no mês de fevereiro (cf. Calendário de Atividades). Também anualmente ambos os relatórios são anexados ao Relatório de Gestão da ANA para fins de prestação de contas junto aos órgãos de controle federais.

Obs.: premissa= resposta formulada em função da linha de raciocínio B.

4. Os dados obtidos na avaliação do cumprimento dos objetivos e metas dos contratos de gestão permitem aferir o grau de efetividade da sua execução de modo:

- Totalmente confiável
- Razoavelmente confiável
- Pouco confiável
- Não confiável, pelos seguintes motivos (DESCREVER):

Obs.: premissa= resposta formulada em função da linha de raciocínio B.

V – Conteúdo do PL nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo

Considerando que o substitutivo ao PL nº 3337/2004, de autoria do Dep. Ricardo Barros, prevê a substituição do contrato de gestão por outros instrumentos, como consta do art. 14 do citado documento:

“Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

- I – do Plano Estratégico de Trabalho vigente, previsto no art. 15 desta Lei;
- II – do Plano de Gestão e Desempenho do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.”,

Pergunta-se:

- 3. A Direção da ANA tem algum posicionamento firmado em relação à mudança proposta?
- 4. Em caso afirmativo, descrever sucintamente esse posicionamento, incluindo possíveis alternativas à mudança proposta.

VI – Documentação solicitada

Solicita-se anexar ao presente roteiro:

- 4. Os relatórios e/ou pareceres de avaliação dos contratos de gestão executados referentes ao períodos de 2003 a 2012.
- 5. Pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos originados dos órgãos de controle sobre a execução dos contratos de gestão referentes ao período de 2003 a 2012.

6. Atas das reuniões da Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Gestão.

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Contrato nº 06/2012 – Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão no período de 2000 a 2011

Consultor responsável: ILVO DEBUS – Tel. p/contato: (61) 9987-8580 / 3034-5240 E-mail: idebus@uol.com.br

Agência pesquisada: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel

Responsável pelas informações (Nome, Cargo, Setor, telefone e e-mail p/contato):

- **Ricardo Martins – Superintendente de Planejamento da Gestão**

- **Lúcia Helena Freitas – Superintendente de Planejamento da Gestão – Adjunta**

- **Luis Carlos Ferreira– Chefe de Gabinete do Diretor da Aneel**

Tel: 2192-8608

Orientações sobre o questionário:

1) As informações a seguir serão complementadas por entrevista e/ou contato telefônico, no que for necessário.

2) As respostas ao questionário destinam-se a subsidiar e complementar o teor do relatório final. Havendo dúvida em relação a algum item, os consultores estarão à disposição para esclarecer e eventualmente dispensar o seu preenchimento, caso não seja considerado relevante.

3) Além dos itens apresentados a seguir, o responsável pelo seu preenchimento poderá adicionar outras questões que possam contribuir para os objetivos do trabalho.

Questões para a entrevista:

I - Política do Governo Federal para o setor de Energia Elétrica

7. Na visão da Aneel, a política do Governo Federal para o setor de Energia Elétrica pode ser considerada:
- Totalmente adequada, não necessitando de aprimoramento nem revisão a curto e médio prazo
 - Adequada, porém necessita de aprimoramento e revisão a curto / médio prazo**
 - Pouco adequada, necessitando de imediata e substancial reformulação
 - Totalmente inadequada, devendo ser reformulada pelas seguintes razões:
8. Para a formulação e/ou reformulação da política do Governo Federal para o setor de Energia Elétrica a participação da Aneel tem sido:
- De participação ativa, com a apresentação de propostas e soluções para sua implementação**
 - De participação subsidiária, mediante solicitação do Ministério supervisor
 - De participação eventual, em questões de menor relevância
 - De pouca ou nenhuma participação.

II - Elaboração e conteúdo do Contrato de Gestão

5. Dos itens abaixo, assinalar o que mais se aproxima da sistemática de elaboração do Contrato de Gestão:
- Seu teor é negociado pela direção da Aneel com a alta administração do MME
 - O MME elabora minuta e encaminha para apreciação da Aneel
 - Sempre é feito pelo MME, tendo por base a versão anterior do contrato, com alguns pequenos ajustes
 - Sempre é elaborado pela Aneel, tendo por base a versão anterior, com os ajustes necessários**
 - outra sistemática (DESCREVER):
9. As premissas que tem orientado a elaboração do Contrato de Gestão compreendem:
- A política do Governo Federal para o setor de atuação da Aneel
 - As orientações emanadas do Ministério de Minas e Energia
 - O planejamento estratégico da Aneel

(X) Outras premissas (DESCREVER): levantamento de metas junto às unidades organizacionais, em vista de necessidades e estratégias do trabalho da Aneel, naturalmente, alinhadas com política de governo para o setor, consolidando tais compromissos com a Diretoria, negociados então com o MME.

III – Objetivos, indicadores e metas do Contrato de Gestão

1. Considerando a missão e a visão de futuro da Aneel, é possível concluir que os objetivos estratégicos, bem como os indicadores e metas previstos no Contrato de Gestão em vigor apresentam-se:

Totalmente adequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Energia Elétrica

Parcialmente adequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Energia Elétrica, tendo em vista os seguintes aspectos:

Inadequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Energia Elétrica, pelas razões a seguir enumeradas:

IV – Execução do Contrato de Gestão

5. Quais os períodos de vigência dos contratos de gestão celebrados desde 2003 até o presente momento

1º contrato: 1998/2000 – pactuado entre MME e Aneel

2º contrato: 2001/2004 -

3º contrato: 2005/2009 - Nos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, dando sequência aos entendimentos mantidos entre os técnicos da Agência e do Ministério, foram encaminhadas ao MME, por meio dos ofícios: Ofício nº 121/2005-DR/Aneel, de 13/04/2005, Ofício nº 130/2006-DR/Aneel, de 29/05/2006, Ofício nº 148/2007-DR/Aneel, de 30/05/2007, e Ofício nº130/2008-DR/Aneel, de 9/07/2008, as respectivas propostas de Contrato de Gestão e Metas correspondentes. Embora não tenham sido formalizados entre as partes, esses Contratos de Gestão integraram a Prestação de Contas Anual da Aneel, relativa aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, em conformidade com o que dispõe a legislação. Em 2009, por meio do Ofício nº 165/2009 – DR/Aneel, de 24/08/2009, foi encaminhada a minuta do Contrato de Gestão 2009-2012, aprovada pela Agência, ao Secretário Executivo do MME para apreciação.

4º contrato: 2010/2012 – pactuado entre MME e Aneel em 26/02/2010

5º contrato: 2013/2016 – a ser assinado

6. No tocante ao cumprimento da missão da Aneel, a execução dos contratos de gestão celebrados até o presente exercício pode ser considerada:

- () Plenamente adequada
- (X) Razoavelmente adequada**
- () Inadequada em alguns aspectos (DESCREVER)
- () Totalmente inadequada, pelos seguintes motivos (DESCREVER)

7. Dos fatores abaixo enumerados, solicita-se atribuir um peso variando de 1 a 5, (Sendo 1 = Não relevante; 2 = Pouco relevante; 3 = Moderadamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Totalmente relevante) para a contribuição de cada um desses fatores como óbice para se atingir os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão:

(1) Arcabouço normativo aplicável à ação da Aneel

(2) Relacionamento com o Ministério supervisor

(2) Disponibilidade de recursos humanos em número e qualificação necessários

(2) Grau de independência e autonomia conferido à Aneel para o cumprimento da sua missão

(3) Contingenciamento dos recursos do orçamento anual a cargo da Aneel

(2) Outros fatores a seguir enumerados: dependência de outros órgãos (Ex. CCEE, MME etc.)

V – Avaliação da Execução do Contrato de Gestão

5. Existem metodologia e procedimentos claramente definidos para se avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no contrato de gestão? Em caso afirmativo, descrever sucintamente como é feita a referida avaliação.

Sim. O processo de avaliação consiste em aferir o grau, em percentual, de alcance do cumprimento de cada etapa, considerando os seus respectivos pesos. O produto entre o grau de alcance aferido e o peso atribuído para cada etapa corresponderá à sua pontuação aferida. A soma desta pontuação indicará o grau de alcance de cada meta. O valor correspondente ao somatório da Pontuação Aferida das Etapas dividido pelo somatório do Peso das Metas indicará, de forma percentual, o desempenho institucional. Portanto, o resultado da avaliação do Contrato de Gestão é representado pelo percentual alcançado do total dos pesos estipulados, que totalizam 100 pontos.

6. Os dados obtidos na avaliação do cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão permitem aferir o grau de efetividade da sua execução de modo:

Totalmente confiável

Razoavelmente confiável

Pouco confiável

Não confiável, pelos seguintes motivos (DESCREVER):

VI – Conteúdo do PL nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo

Considerando que o substitutivo ao PL nº 3.337, de 2004, de autoria do Dep. Ricardo Barros, prevê a substituição do contrato de gestão por outros instrumentos, como consta do art. 14 do citado documento:

“Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

I – do **Plano Estratégico de Trabalho** vigente, previsto no art. 15 desta Lei;

II – do **Plano de Gestão e Desempenho** do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.”,

Pergunta-se:

5. A Direção da Aneel tem algum posicionamento firmado em relação à mudança proposta?

6. Em caso afirmativo, descrever sucintamente esse posicionamento, incluindo possíveis alternativas à mudança proposta.

VII – Documentação solicitada

Solicita-se anexar ao presente roteiro:

7. Os relatórios e/ou pareceres de avaliação dos contratos de gestão executados referentes aos períodos de 2003 até o 1º semestre de 2012. – **Ver PCA's no site da Aneel**
8. Pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos originados dos órgãos de controle sobre a execução dos contratos de gestão referentes ao período de 2003 a 2011. **Ver PCA's no site da Aneel**
9. Atas das reuniões da comissão ou setor da Aneel encarregado de proceder ao acompanhamento do Contrato de Gestão – Processo Contrato de Gestão 2009-2012

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Contrato nº 06/2012 – Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão no período de 2003 a 2012

Consultor responsável: ILVO DEBUS – Tel. p/contato: (61) 9987-8580 / 3034-5240 E-mail: idebus@uol.com.br

Agência pesquisada: Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS

Responsável pelas informações:

Simone Schenkman – Gerente da Gerência de Planejamento e Acompanhamento da Diretoria de Gestão - DIGES

Telefone: (21) 2105- 0245

E-mail: simone.schenkman@ans.gov.br

Orientações sobre o questionário:

- 1) As informações a seguir serão complementadas por entrevista e/ou contato telefônico, no que for necessário.
- 2) As respostas ao questionário destinam-se unicamente a subsidiar e complementar o teor do relatório final. Havendo dúvida em relação a algum item, os consultores estarão à disposição para esclarecer e eventualmente dispensar o seu preenchimento, caso não seja considerado relevante.
- 3) Além dos itens apresentados a seguir, o responsável pelo seu preenchimento poderá adicionar outras questões que possam contribuir para os objetivos do trabalho.

Questões para a entrevista:

I – Política do Governo Federal para o setor de Saúde Suplementar

10. Na visão da ANS, a política do Governo Federal para o setor de Saúde Suplementar pode ser considerada:

Totalmente adequada, não necessitando de aprimoramento nem revisão a curto e médio prazo

Adequada, porém necessita de aprimoramento e revisão* (a curto / médio prazo)

Pouco adequada, necessitando de imediata e substancial reformulação

Inadequada, devendo ser reformulada pelas seguintes razões:

* refere-se à revisão do marco regulatório.

II – Elaboração e conteúdo do Contrato de Gestão

11. Dos itens abaixo, assinalar o que mais se aproxima da sistemática de elaboração do Contrato de Gestão:

Seu teor é negociado pela direção da ANS com a alta administração do MS

O MS elabora minuta e encaminha para apreciação da ANS

Sempre é feito pelo MS, tendo por base na versão anterior do contrato, com alguns pequenos ajustes

Sempre é elaborado pela ANS, tendo por base a versão anterior, com os ajustes necessários

outra sistemática (DESCREVER):

Observação: as duas iniciativas ocorrem em paralelo e retroalimentam-se.

12. As premissas que orientaram a elaboração do Contrato de Gestão compreendem:

A política do Governo Federal para o setor de atuação da ANS

A política do Governo Federal para o setor de atuação da ANS, complementada pelos seguintes fatores:

- Agenda Regulatória da ANS – formulação de políticas públicas (em consonância com o Ministério, do ponto de vista assistencial) e relação com atores do setor/Câmara de Saúde Suplementar
- Princípios e diretrizes de Qualidade Regulatória do PRO-REG
- Desdobramento das diretrizes do Governo Federal e dos Objetivos Estratégicos do MS

III – Objetivos e metas do Contrato de Gestão

2. Considerando a missão e a visão de futuro da ANS, os objetivos estratégicos e operacionais previstos no Contrato de Gestão em vigor podem ser considerados:

(x) Totalmente adequados para a efetiva regulação e o desenvolvimento sustentável do setor

() Parcialmente adequados para a efetiva regulação e o desenvolvimento sustentável do setor

() Inadequados para a efetiva regulação e o desenvolvimento sustentável do setor, pelas razões a seguir apresentadas:

Isso ocorre, pois são considerados objetivos do incluídos no MAPA ESTRATÉGICO da ANS. Os indicadores fazem referência aos objetivos e às linhas de ação institucionais.

IV – Execução do Contrato de Gestão

8. No tocante ao cumprimento da missão da ANS, a execução do contrato de gestão pode ser considerada:

(x) Plenamente adequada

() Razoavelmente adequada

() Inadequada em alguns aspectos (DESCREVER)

() Totalmente inadequada, pelos seguintes motivos (DESCREVER)

9. Dos fatores abaixo enumerados, solicita-se atribuir um peso variando de 1 a 5, (Sendo 1 = Não relevante; 2 = Pouco relevante; 3 = Moderadamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Totalmente relevante) para a contribuição de cada um desses fatores como óbice para se atingir os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão:

- (2) Arcabouço normativo aplicável à ação da ANS
- (3) Relacionamento com o Ministério supervisor
- (5) Disponibilidade de recursos humanos em número e qualificação necessários
- (3) Grau de independência e autonomia conferido à ANS para o cumprimento da sua missão
- (4) Contingenciamento dos recursos do orçamento anual a cargo da ANS
- ()
- ()
- ()

V – Avaliação da Execução do Contrato de Gestão

7. Existem metodologia e procedimentos claramente definidos para se avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no contrato de gestão? Em caso afirmativo, descrever sucintamente como é feita a referida avaliação.

A metodologia é definida pela Portaria Conjunta 771/2011 – define que pelo menos 80% dos indicadores atinjam o índice certificador da meta (correspondente a 75% da meta). É realizado relatório de execução e submetido à Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão, que emite seu parecer e comunicado sintético semestral e anual.

Existe também critério interno, que define que a ANS deverá atingir ao menos 80% de sua medida resumo, uma medida global ponderada pelas dimensões e metas, utilizada para avaliação institucional.

8. Os dados obtidos na avaliação do cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão permitem aferir o grau de efetividade da sua execução de modo:

- (x) **Totalmente confiável**
- () Razoavelmente confiável

- () Pouco confiável
() Não confiável, pelos seguintes motivos (DESCREVER):

VI – Conteúdo do PL nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo

Considerando que o substitutivo ao PL nº 3.337, de 2004, de autoria do Dep. Ricardo Barros, prevê a substituição do contrato de gestão por outros instrumentos, como consta do art. 14 do citado documento:

“Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

- I – do **Plano Estratégico de Trabalho** vigente, previsto no art. 15 desta Lei;
II – do **Plano de Gestão e Desempenho** do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.”,

Pergunta-se:

7. A Direção da ANS tem algum posicionamento firmado em relação à mudança proposta?

Não, pois não modifica substancialmente o modelo adotado desde sua criação. A questão é compatibilizar os instrumentos entre si e com o PPA, bem como com o Planejamento Estratégico conjunto com o MS.

8. Em caso afirmativo, descrever sucintamente esse posicionamento, incluindo possíveis alternativas à mudança proposta.

VII – Documentação solicitada

Solicita-se anexar ao presente roteiro:

10. Os relatórios e/ou pareceres de avaliação dos contratos de gestão executados referentes aos períodos de 2003 até o **1º semestre de 2012 (em anexo)**.

Estão disponíveis no site da ANS, no caminho:

<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/155-contratos-de-gestao>

11. Pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos originados dos órgãos de controle sobre a execução dos contratos de gestão referentes ao período de 2003 a 2011.

Estão disponíveis no site da ANS, no caminho:

<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/164-contas-publicas>

<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/161-relatorios-de-gestao>

12. Atas das reuniões da comissão ou setor da ANS encarregado de proceder ao acompanhamento do Contrato de Gestão.

Estão disponíveis no site da ANS, no caminho:

<http://www.ans.gov.br/index.php/aans/transparencia-institucional/prestacao-de-contas/155-contratos-de-gestao>

Presidência da República

Casa Civil – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

Contrato nº 06/2012 – Avaliação da Execução dos Contratos de Gestão no período de 2000 a 2011

Consultor responsável: ILVO DEBUS – Tel. p/contato: (61) 9987-8580 / 3034-5240 E-mail: idebus@uol.com.br

Agência pesquisada: Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa

Responsável pelas informações

Yáskara Leonora Mattos Lima

Assessora - Chefe da Assessoria de Planejamento da Anvisa

(61) 3462-5510/5512

yaskara.lima@Anvisa.gov.br

Orientações sobre o questionário:

- 1) As informações a seguir serão complementadas por entrevista e/ou contato telefônico, no que for necessário.
- 2) As respostas ao questionário destinam-se a subsidiar e complementar o teor do relatório final. Havendo dúvida em relação a algum item, os consultores estarão à disposição para esclarecer e eventualmente dispensar o seu preenchimento, caso não seja considerado relevante.
- 3) Além dos itens apresentados a seguir, o responsável pelo seu preenchimento poderá adicionar outras questões que possam contribuir para os objetivos do trabalho.

Questões para a entrevista:

I - Política do Governo Federal para o setor de Vigilância Sanitária

13. Na visão da Anvisa, a política do Governo Federal para o setor de Vigilância Sanitária pode ser considerada:
- Totalmente adequada, não necessitando de aprimoramento nem revisão a curto e médio prazo.
 - Adequada, porém necessita de aprimoramento e revisão a curto/médio prazo.
 - Pouco adequada, necessitando de imediata e substancial reformulação.
 - Totalmente inadequada, devendo ser reformulada pelas seguintes razões:
14. Para a formulação e/ou reformulação da política do Governo Federal para o setor de Vigilância Sanitária a participação da Anvisa tem sido:
- De participação ativa, com a apresentação de propostas e soluções para sua implementação.
 - De participação subsidiária, mediante solicitação do Ministério supervisor.
 - De participação eventual, em questões de menor relevância.
 - De pouca ou nenhuma participação.

II - Elaboração e conteúdo do Contrato de Gestão

6. Dos itens abaixo, assinalar o que mais se aproxima da sistemática de elaboração do Contrato de Gestão:
- Seu teor é negociado pela direção da Anvisa com a alta administração do MS.**
 - O MS elabora minuta e encaminha para apreciação da Anvisa.
 - Sempre é feito pelo MS, tendo por base a versão anterior do contrato, com alguns pequenos ajustes.
 - Sempre é elaborado pela Anvisa, tendo por base a versão anterior, com os ajustes necessários.**
 - outra sistemática (DESCREVER):

A Assessoria de Planejamento da Anvisa é responsável pela Coordenação do Contrato de Gestão no âmbito da Anvisa. A elaboração do Contrato segue um fluxo simplificado e padronizado (versão completa do processo, no anexo “Manual de Procedimentos – Coordenar o Contrato de Gestão”).

O processo que envolve o Contrato de Gestão é iniciado com a elaboração do Plano de Trabalho e da minuta do contrato. O Plano de Trabalho é composto pelas metas e indicadores que, quando da formalização do Contrato de Gestão, servirão de base para a avaliação dos resultados referentes ao desempenho da Agência. Ele é elaborado a partir do monitoramento das metas e indicadores do contrato vigente.

A etapa de monitoramento é realizada por meio de oficina, com a participação da Comissão de Acompanhamento (composta por representantes das Secretarias do Ministério da Saúde e das Diretorias da Anvisa), das áreas técnicas da Anvisa, além de demais convidados, como representantes do Ministério do Planejamento (MP) e do Conselho Consultivo da Agência. Nesta oficina as áreas técnicas apresentam o resultado do ano e os desafios enfrentados sendo discutidos os ajustes e propostas para o próximo período. Essas propostas e recomendações são encaminhadas para a Diretoria Colegiada da Agência, por meio de um Parecer assinado pela Comissão de Acompanhamento, juntamente com uma proposta de Plano de Trabalho e Relatório da Oficina. A Diretoria indica possíveis ajustes ou procede a avaliação e acatamento. Após essa etapa, o Plano de Trabalho é submetido à Comissão de Avaliação (composta por representantes do MS e do MP), para que seja aprovada a versão final.

A Minuta do Contrato é elaborada pela Aplan, que submete, nessa ordem, para a aprovação da Comissão de Acompanhamento, para Diretoria Colegiada da Anvisa e, após, para a Comissão de Avaliação. Após a última validação, o Contrato de Gestão é assinado pelas partes contratantes e publicado pelo MS.

Destaca-se que a elaboração, tanto do Plano de Trabalho quanto do Contrato, é realizada de forma conjunta entre o MS e a Anvisa, com a participação de representantes do MP e do Conselho Consultivo da Anvisa.

Além disso, toda a documentação referente ao Contrato de Gestão é publicada no site da Agência para dar maior transparência ao processo.

15. As premissas que têm orientado a elaboração do Contrato de Gestão compreendem:

(X) A política do Governo Federal para o setor de atuação da Anvisa

(X) As orientações emanadas do Ministério da Saúde

(X) O planejamento estratégico da Anvisa

(X) Outras premissas (DESCREVER):

- Avaliação do desempenho institucional da Agência.

- Evolução dos indicadores, expressando melhoria de atuação da Anvisa.

- Ênfase na transparência de resultados (mensuráveis) da vigilância sanitária para saúde da população.
- Construção de indicadores com foco nos resultados dos Macroprocessos da Anvisa (Gestão Institucional, Coordenação e Articulação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, Regulação Sanitária, Controle e Monitoramento Sanitário e Autorização e Registros Sanitários).

III – Objetivos, indicadores e metas do Contrato de Gestão

3. Considerando a missão e a visão de futuro da Anvisa, é possível concluir que os objetivos estratégicos, bem como os indicadores e metas previstos no Contrato de Gestão em vigor apresentam-se:

() Totalmente adequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Vigilância Sanitária

(X) Parcialmente adequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Vigilância Sanitária, tendo em vista os seguintes aspectos:

- **há necessidade de fortalecimento dos sistemas de informação em Vigilância Sanitária;**

- **a abrangência da Anvisa, tendo em vista os diversos objetos de atuação (regulação, autorização e registro, controle e monitoramento de medicamentos, agrotóxicos, alimentos, cosméticos, saneantes, equipamentos e produtos para a saúde, serviços de saúde, sangue, tecidos e células, tabaco; controle de riscos em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados; coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, entre outros objetos).**

- **dificuldade de mensurar o impacto das ações de vigilância sanitária para redução do risco sanitário. Pode-se dizer que essa dificuldade se dá, entre vários fatores: pela diversidade dos objetos de atuação; pela rapidez da inovação tecnológica; pela grandeza do universo do setor a ser regulado (número de serviços de saúde, por exemplo); pela própria natureza do risco, considerando a premissa de que pode ser minimizado, mas não deixar de existir; pela diversidade e grandeza da população que está exposta a esse risco e que é a usuária e a consumidora dos serviços, produtos e equipamentos para saúde, medicamentos, entre outros.**

- **incorporação de novas tecnologias no mercado o que ocasiona o aumento da demanda de ações de vigilância sanitária. A rapidez da inovação tecnológica no mundo é um fator positivo quando pensado na questão da resolução de problemas para a vida cotidiana da sociedade, mas do ponto de vista da análise e controle do risco, gera preocupação aos setores que regulam essa produção tecnológica, pois é preciso investimento de tempo e de recurso (pessoal e financeiro), para realização de pesquisa nos diversos campos, monitoramento, fiscalização, registro, entre outros, na**

tentativa de minimizar os possíveis riscos causados e proteger a população.

() Totalmente inadequados para a efetiva regulação e o fortalecimento do setor de Vigilância Sanitária, pelas razões a seguir enumeradas:

IV – Execução do Contrato de Gestão

10. Qual a justificativa para a alteração substancial nos prazos de vigência dos contratos de gestão celebrados desde 1999 (1º contrato: 2000/2006; 2º contrato: 2007/2009; 3º contrato: 2010/2011; 4º contrato: 2012/2013).

Quanto à alteração nos prazos de vigência, aconteceram diversos aditamentos no primeiro contrato, pois a Anvisa estava em processo de estruturação, o que pode ser visualizado nos indicadores constantes nos Planos de Trabalho do período de 2000 a 2006.

Naquela ocasião a Agência estava na fase de implantação do processo de acompanhamento de indicadores como instrumento de gestão. Pode-se dizer que a fase inicial contribuiu para a aprendizagem sobre o processo de contratualização com o MS, tendo oportunizado conhecimento para ambas as instituições.

Nos demais contratos, a Assessoria de Planejamento da Anvisa (Aplan) sugeriu, com a anuência da Diretoria Colegiada da Agência e do MS, que a vigência fosse bianual, com revisão anual dos indicadores.

Ressalta-se que o processo de acompanhamento dos indicadores por meio do Contrato de Gestão é dinâmico e é constantemente atualizado a fim de buscar melhorias para obtenção de resultados da Agência.

11. No tocante ao cumprimento da missão da Anvisa, a execução dos contratos de gestão celebrados até o presente exercício pode ser considerada:

() Plenamente adequada.

(X) Razoavelmente adequada.

() Inadequada em alguns aspectos (DESCREVER).

() Totalmente inadequada, pelos seguintes motivos (DESCREVER).

Ressalta-se que a missão da Anvisa é abrangente e complexa e que a mensuração de seu alcance não é tarefa fácil e tangível. Um dos grandes desafios do Contrato de Gestão da Anvisa é compor um Plano de Trabalho onde estejam contempladas metas e indicadores que demonstrem o esforço empregado pela instituição para diminuir o risco para a saúde da população, nos seus diversos campos de atuação.

Um dos desafios atuais da Agência é a formulação de indicadores que demonstrem resultados referentes aos seus Macroprocessos implantados a partir da construção do Planejamento Estratégico.

12. Dos fatores abaixo enumerados, solicita-se atribuir um peso variando de 1 a 5, (sendo 1 = Não relevante; 2 = Pouco relevante; 3 = Moderadamente relevante; 4 = Relevante; 5 = Totalmente relevante) para a contribuição de cada um desses fatores como óbice para se atingir os objetivos e metas estabelecidos no contrato de gestão:

(5) Arcabouço normativo aplicável à ação da Anvisa.

(4) Relacionamento com o Ministério supervisor

(4) Disponibilidade de recursos humanos em número e qualificação necessários

(5) Grau de independência e autonomia conferido à Anvisa para o cumprimento da sua missão.

(2) Contingenciamento dos recursos do orçamento anual a cargo da Anvisa.

(5) Outros fatores a seguir enumerados:

- Dependência de atuação das demais esferas de governo (Vigilâncias Sanitárias estaduais, municipais e do Distrito Federal).

V – Avaliação da Execução do Contrato de Gestão

9. Existem metodologia e procedimentos claramente definidos para se avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no contrato de gestão? Em caso afirmativo, descrever sucintamente como é feita a referida avaliação.

Sim, a Anvisa possui um documento contendo as diretrizes de atuação, além do fluxo de trabalho para o Contrato de Gestão, formalizado por meio do instrumento de Simplificação de Processos. Outro documento importante é a Portaria nº 1.480, de 24/10/2012, que formaliza a Comissão de Acompanhamento (com representantes da Anvisa e do Ministério da Saúde).

No âmbito do MS, a Anvisa elaborou de forma conjunta, a Portaria nº 174/2000, que está em revisão no momento. Essa Portaria define e formaliza a atuação de cada Instituição e de cada Comissão (Avaliação e de Acompanhamento) no Contrato de Gestão da Agência.

10. Os dados obtidos na avaliação do cumprimento dos objetivos e metas do Contrato de Gestão permitem aferir o grau de efetividade da sua execução de modo:

- Totalmente confiável
- Razoavelmente confiável
- Pouco confiável
- Não confiável, pelos seguintes motivos (DESCREVER):

Quanto à avaliação do cumprimento dos objetivos do Contrato de Gestão, entendemos ser totalmente confiável uma vez que, durante o ano a Anvisa realiza oficinas e reuniões para monitorar o andamento da execução do Plano de Trabalho do Contrato. Nessas oficinas estão presentes os representantes da Comissão de Acompanhamento (que é formada por representantes da Agência e do MS), que solicitam ajustes e complementações de informações e opinam na manutenção, melhoria ou retirada do indicador para o próximo exercício.

No fechamento do ano a avaliação dos resultados é realizada pelo Ministério da Saúde, por meio do parecer da Comissão de Avaliação. Essa Comissão é formada por representações de diversas áreas do MS e do MP. Todas as recomendações feitas pela Comissão são repassadas pela Assessoria de Planejamento da Anvisa às áreas responsáveis pelas metas e indicadores da Anvisa, sendo depois revistas e adequadas, quando necessário.

É importante destacar que cada vez mais o MS e a Anvisa têm se aproximado para discutir o Contrato de Gestão, na busca de melhorias contínuas em seu processo de acompanhamento e avaliação.

Ressalta-se que os resultados finais do Contrato são publicados no Relatório de Gestão anual da Agência, que é enviado ao MS , órgãos de controle e publicado no site da Anvisa, tornando público seus resultados.

VI – Conteúdo do PL nº 3.337, de 2004 e seu substitutivo

Considerando que o substitutivo ao PL nº 3.337, de 2004, de autoria do Dep. Ricardo Barros, prevê a substituição do contrato de gestão por outros instrumentos, como consta do art. 14 do citado documento:

“Art. 14. As Agências Reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor definida pelos Poderes Legislativo e Executivo e o cumprimento das metas:

I – do Plano Estratégico de Trabalho vigente, previsto no art. 15 desta Lei;

II – do Plano de Gestão e Desempenho do ano anterior, previsto no art. 16 desta Lei.”,

Pergunta-se:

9. A Direção da Anvisa tem algum posicionamento firmado em relação à mudança proposta?

(Não houve resposta)

10. Em caso afirmativo, descrever sucintamente esse posicionamento, incluindo possíveis alternativas à mudança proposta.

(Não houve resposta)

VII – Documentação solicitada

Solicita-se anexar ao presente roteiro:

13. Os relatórios e/ou pareceres de avaliação dos contratos de gestão executados referentes aos períodos de 2000/2006, 2007/2009 e 2010/2011.

14. Pareceres, relatórios de auditoria e outros documentos originados dos órgãos de controle sobre a execução dos contratos de gestão referentes ao período de 2003 a 2011.

15. Atas das reuniões da Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão.